

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 19 – CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO
<b>Autores(as)</b>	Luiz Alberto dos Santos
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo19">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo19</a>

<b>Título do livro</b>	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
<b>Organizadores(as)</b>	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-047-9
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Luiz Alberto dos Santos<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

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

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

A organização de carreiras, no serviço público, responde, de forma direta e imediata, à necessidade de assegurar ao Estado, em todos os níveis de governo, estrutura de recursos humanos que seja compatível com suas necessidades e relacionada às suas responsabilidades definidas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ou nas leis orgânicas dos entes estatais. Por isso, ela se altera segundo os contextos político, econômico e social, e não é, nem deve ser, o resultado, apenas, de pressões corporativas, e não deve objetivar a geração de postos de trabalho, ou até mesmo servir de instrumento a projetos de poder de dirigentes eleitos transitoriamente e, menos ainda, dos que cultivem ambições autoritárias.

Ao mesmo tempo, essa estrutura também precisa ser orientada por uma racionalidade, na medida em que sua finalidade é conferir aos entes estatais capacidades governativas, seja no que toca à formulação, à implementação e à avaliação de políticas, nas mais diversas áreas, seja no que concerne à prestação de serviços públicos em sentido estrito, ou à execução de funções que, pelo seu caráter de

---

1. Consultor legislativo do Senado Federal; e professor colaborador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

exclusividade ou expressão do poder de império do Estado, não podem ser executadas por meio de prestadores de serviços, mediante contrato.

Sem essa organização, sequer se poderia, de fato, falar em Estado; mas a extensão da organização de carreiras, por certo, depende do perfil do Estado a que estejamos nos referindo, em determinado contexto histórico. E o Estado de bem-estar social, para muito além do Estado gendarme ou do Estado mínimo comprador, como definido por Dunleavy e Hood (1994), não pode ser eficiente, eficaz ou efetivo, sem uma ampla estrutura de cargos públicos, majoritariamente organizados em carreiras, que assegure a composição de um corpo burocrático – ou seja, formado a partir de critérios de impessoalidade, ética, profissionalismo e mérito, bem como estruturado, em quantidade e qualidade, segundo os deveres estatais.

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

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

Em perspectiva comparada, segundo Pollit e Bouckaert (2017, p. 47), os processos de reforma da gestão pública, que se realizam de forma reiterada e em contextos distintos em cada país, são afetados por elementos estruturais, culturais e funcionais; entre estes, a forma como se relacionam os executivos políticos (ministros) e os servidores do topo do serviço civil (mandarins). Trata-se, segundo os autores, de elemento funcional, mas que é fortemente influenciado por valores e pressupostos culturais. Pollit e Bouckaert destacam que

*one way to think of this is to regard it as a bargain between the two elites (Hood and Lodge, 2006). For example, top civil servants may be treated as an independent group of 'trustees' (or 'magistrates' or 'technocrats'), or they may be regarded as 'agents' for the politicians – 'battle troops for political masters to command and redeploy' (Hood, 2002, p. 319). As trustees, top officials receive a generous share of discretionary authority and a high social status. As agents of the politicians, they may receive operational autonomy and the pleasures of being trusted confidants, closely protected by the politicians, but only for as long as the latter are in power. The German (Hegelian) idea of a civil service probably comes closer to the former (trustee) model, while most top American officials are more the 'battle troops'. The career paths of the two elites may be largely separate (as in*

*the UK) or extensively intertwined, as in France, where, for example, Prime Ministers Jospin and Juppé and Presidents Mitterrand, Chirac, and Hollande had all attended the famous training school for top civil servants, the École Nationale d'Administration (ENA) (Pollit e Bouckaert, 2017).*

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

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

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

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

A governança, ou o bom governo, pode ser entendida como um pressuposto para a governabilidade – ou seja, a própria capacidade de que o governo administre refere-se aos seus aspectos adjetivos e instrumentais. Trata-se da capacidade (financeira, gerencial e técnica) que determinado governo tem para formular e implementar suas políticas e seus programas, e que tem sua fonte primeira nos próprios agentes públicos ou servidores do Estado, que possibilitam esses processos de formulação e implementação das políticas públicas e representam a face do Estado diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público, e, segundo Kaufmann e Mastruzzi (2010), reflete-se no respeito que os cidadãos e o próprio Estado têm pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre estes. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governança pública

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

Contudo, como aponta Peters (2002), há uma mudança em curso, de um estilo de governo baseado em autoridade e hierarquia para um estilo de governo que assume um papel menor do Estado, em favor de abordagens governativas que se baseiam menos em autoridade formal e mais em interações entre o Estado e os atores sociais. As redes, as barganhas e as interações, mais que hierarquias, como a melhor forma de governar, seria, na sua visão, o melhor meio de entender a nova governança pública (*new public management*). Como salienta Aguillar (2007), este

*es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (governance system, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA/UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguillar, 2007).*

Essa perspectiva, que sucede, historicamente, a abordagem burocrática e a da nova gerência pública, vem sendo denominada nova governança pública, tendo como contemporânea a governança da era digital (Pollit e Bouckaert, 2017), que coloca relevantes desafios para a administração pública, no que toca ao desenho de carreiras, às habilidades a serem exigidas dos seus integrantes e às instituições a serem estruturadas para que as relações Estado-sociedade estejam habilitadas a atuar na perspectiva do diálogo, da negociação, das barganhas e das parcerias, sem que abra mão de seu papel e se converta, apenas, em instrumento a serviço de interesses mais bem posicionados política ou economicamente.

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

A partir da análise da composição dos regramentos constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), da estrutura de carreiras e das regras de ingresso e desenvolvimento, bem como dos critérios para a ocupação de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS), o capítulo buscará identificar os princípios a serem preservados e cuja implementação deve ser observada, no âmbito federativo brasileiro. Dessa forma, garante-se

que a gestão pública possa cumprir seu papel como guardião do interesse público e instrumento do Estado para garantir o cumprimento de seu papel constitucional.

## 2 A ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO CONTEXTO ATUAL

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

As medidas de reorganização dos quadros de pessoal do poder público editadas pelo então presidente Getúlio Vargas, sob a égide do Estado Novo, foram adotadas em contexto autoritário e centralizador,<sup>3</sup> mas modernizador, com vistas à superação do patrimonialismo então dominante, e antecedem a própria Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, mas a estas se seguiram outras tantas iniciativas, que culminaram, mediante um longo processo de reformas e contrarreformas, na Carta de 1988 e na Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998.

As iniciativas reformistas relativas ao serviço público foram, em geral, implementadas de forma incremental, improvisada, acriteriosa ou casuística, ou até mesmo ignoradas sempre que conveniências políticas ou administrativas se impuseram. A própria regulamentação da CF/1988 e da EC nº 19/1998 foi processo inconcluso, restando ainda hoje incompleta a própria reforma administrativa de que trata o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa que

---

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

3. Além da centralização de poderes na figura do chefe do Executivo, fruto do modelo autoritário da Carta de 1937, e que aboliu o Poder Legislativo, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, dispondo sobre a administração dos estados e dos municípios, previa em seus arts. 1º e 2º que "Os Estados, até a outorga das respectivas Constituições, serão administrados de acordo com o disposto nesta lei" (Brasil, 1939, arts. 1º e 2º), o que determinou a existência do interventor ou do governador, além de órgãos de administração do Estado e do Departamento Administrativo do Serviço Público. O Dasp estadual teria como competências, entre outras, aprovar os projetos dos decretos-leis a serem baixados pelo interventor, governador ou prefeito; aprovar os projetos de orçamento; fiscalizar sua execução orçamentária; e "proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do estado e dos municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalhos" (*op. cit.*).

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação (Brasil, 1988b, art. 24).

Passados 34 anos da promulgação da Carta de 1988, o ciclo incompleto das reformas administrativas no Brasil (Santos e Souza, 2018) ainda desafia os governos a adotarem medidas para que o serviço público atenda aos princípios básicos de uma organização burocrática clássica, com suas características de regularidade, impessoalidade e eficiência, mas sem abrir espaço para a mera apropriação do poder político por essa burocracia, e torne tal burocracia *responsiva e autonomamente inserida*, como propõe Evans (2004).

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

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

Para cumprir o comando legal do referido art. 10 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, diversas tentativas foram esboçadas, algumas destas vinculadas a processos de *reforma administrativa*, mas nenhuma foi plena ou satisfatoriamente concluída.

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

propostas alternativas, foi enviado ao Congresso o PL nº 4.407, que, por suas inúmeras deficiências, não logrou aprovação, sendo retirado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.<sup>4</sup>

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

O atual perfil da força de trabalho – em que um grande contingente se acha em vias de passar para a inatividade<sup>5</sup> e as necessidades de sua renovação requerem uma modelagem que, nos limites da Constituição, assegure que a capacidade de resposta do serviço público à sociedade seja assegurada, e até mesmo ampliada, mas sem oneração ainda maior à sociedade.

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

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

Durante a discussão da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (a reforma administrativa do governo Bolsonaro), foi introduzida, pelo relator, proposta de que normas gerais, a serem estabelecidas em lei federal, disponham sobre

criação e extinção de cargos públicos, concurso público, critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão, estruturação de carreiras, política remuneratória, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e aquisição de pessoal (Brasil, 2020).

4. Um exame aprofundado do conteúdo e tramitação dessas proposições pode ser consultado em Santos (1996).

5. Ver tabela 2.

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

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

Assegurar que esse investimento se reverta em ganho social correspondente deve ser visto como meta prioritária das políticas a serem implementadas para capacitar e qualificar os quadros do serviço público. E esse tipo de serviço para o cidadão, para a sociedade, significa qualificar a administração pública naquelas áreas em que sua capacidade de resposta é mais baixa e onde os gargalos institucionais são mais significativos, como ainda ocorre em órgãos e entidades da área social, nos três níveis de governo. Os recursos humanos voltados a essas finalidades devem, portanto, merecer atenção especial, a fim de que se superem as disfunções mais graves, tanto no plano remuneratório quanto no que toca ao sistema do mérito que deve ser associado à instituição de carreiras.

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

Identificados esses setores, segue-se a necessidade de propor mecanismos que assegurem que tais carreiras não serão meros instrumentos para a autorreprodução burocrática,<sup>6</sup> mas que se inserirão em um processo continuado de seleção pelo

---

6. Um exemplo nada positivo, nesse sentido, tem sido a organização das *guardas municipais* pelos governos municipais. Desde seu surgimento, com a previsão no art. 144, § 8º da CF/1988, que autoriza os municípios a “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988a, art. 144, § 8º), voltadas, portanto, apenas a atividades de preservação do patrimônio público, estas vêm se convertendo, cada vez mais, em instâncias policiais, ao mimetizar a estrutura de polícias militares, ampliar seus efetivos e assumir funções de segurança pública. Em 2014, a Lei nº 13.022 definiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, incumbindo-as da função de proteção municipal preventiva e prevendo entre suas funções “prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais” (Brasil, 2014). Em 2018, a Lei nº 13.675 as incluiu como órgãos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Nesse ano, o STF adotou decisões concedendo a membros dessas entidades a aposentadoria especial, assegurada aos policiais pela Lei Complementar (LC) nº 51/1985, por exercerem atividade de risco. Em 2021, o tribunal deu fôlego a essa tendência, eliminando restrições do Estatuto do Desarmamento, para que as guardas municipais em pequenas cidades tenham direito ao porte de arma. Por fim, o parecer do relator à PEC nº 32/2020 as insere, definitivamente, como mais uma polícia, no *caput* do art. 144 da Constituição. Esse fortalecimento, motivado, essencialmente, pelo *lobby* das próprias guardas municipais, tem tido efeitos perversos, como atividades de repressão com o uso da violência bem como abusos e arbitrariedades cometidas a pretexto de colaboração com a preservação da ordem pública.

mérito de quadros qualificados, remunerados com justiça e razoabilidade e cujos mecanismos de desenvolvimento internos à carreira sejam capazes de assegurar motivação, permitir a aferição do seu desempenho, incentivar o aprendizado e assegurar a capacitação continuada de seus integrantes.

## 2.1 Carreiras, sistema do mérito e desenvolvimento

A organização e a estruturação de carreiras no serviço público constituem-se, simultaneamente, em instrumento indispensável para assegurar a governabilidade democrática<sup>7</sup> e o desenvolvimento de uma “ética da responsabilidade” na administração pública. Segundo destaca a OCDE,

*career-oriented systems with an internal mobility across different parts of the administration have shown themselves to be well suited for the development of a set of desirable core values and a strong public servant ethos. Countries where strengthening these are high priority issues may find that traditional rules and arrangements are still an optimal model (OECD, 2008, p. 22).*

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

Isso se verifica à medida que corpos profissionalizados de servidores públicos são capazes de assegurar aos governos suporte técnico adequado ao desenvolvimento de suas opções políticas e, ao mesmo tempo, à garantia de sua implementação segundo critérios de racionalidade, eficiência e eficácia, ao reduzir o grau de desperdício dos recursos públicos, imprimir às políticas públicas coerência interinstitucional e assegurar capacidade de articulação, acompanhamento e coordenação das ações de governo nas diversas áreas. Como afirmam Rauch e Evans (2000, p. 65),

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

7. O termo *governabilidade democrática* diz respeito à ação estatal que, além da capacidade governativa, garante ou favorece a formação ou preservação autônoma de valores sociais e o processo de estruturação social correspondente (Castro, 1996, p. 5).

Em *Economia e Sociedade*, em sua teorização sobre a vinculação entre a existência de corpos burocráticos e a eficiência, em sentido amplo, afirma que a administração burocrática é, por toda a parte, a forma mais racional de exercício da dominação,

porque nesta se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (Weber, 1999, p. 145-146).

Seu crescimento e sua aplicação a todas as formas de associação modernas em todas as áreas constituem “a célula germinativa do moderno Estado ocidental”, sendo “pura e simplesmente inevitável para as necessidades de administração de massas (de pessoas ou objetos)” (Weber, 1999). Assim, somente existiria escolha possível entre *burocracia* e *diletantização* da administração, e o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é o conhecimento profissional, o que leva a uma cada vez maior especialização da burocracia em face do desenvolvimento econômico.

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

Na mesma linha defendida por Weber, Peter Evans destaca que a importância do recrutamento meritocrático e de uma carreira a longo prazo é decisiva para a superação da fase predatória do Estado e a construção de uma coerência corporativa no seu âmbito que permita enfrentar a ameaça da maximização individual e a consecução da própria eficiência administrativa.

Um recrutamento meritório altamente seletivo e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. O agudo contraste entre o caráter weberiano do Estado desenvolvimentista e o caráter pré-burocrático e patrimonial do Estado predatório reforma a proposição de que a ineficiência pode ser atribuída mais à escassez do que ao excesso de burocracia (Evans, 2004, p. 92).

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

lugar, e o que é realmente decisivo para o bom desempenho é o recrutamento altamente meritocrático.

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

Também a OCDE (2020, p. 106) aponta essa associação: um serviço público baseado em mérito contribui para menor corrupção geral em todas as áreas do setor público. E, destacando-se o trabalho de Charron *et al.* (2016), são indicados alguns aspectos positivos:

- *Meritocratic systems bring in better qualified professionals who may be less tempted by corruption.*
- *Meritocracies create an esprit de corps which rewards hard work and skills. When people are appointed for non-meritorious reasons, they may be less likely to see the position itself as legitimate, but instead as a means to achieve more personal wealth through rent-seeking behaviour. There is also a motivational quality about merit systems which reinforces public service.*
- *Another way that meritocracy has been shown to reduce the risk of corruption is by providing long-term employment. This tends to promote a longer-term perspective to decision making which reinforces the employee's commitment to their job and makes it less tempting to engage in short-term opportunism presented by corruption. Conversely, if people know that their job will not last long, they may be more easily encouraged to use their position for personal gain during the short time they have.*
- *The separation of careers between bureaucrats and politicians is also shown to provide incentives for each group to monitor each other and expose each other's conflicts of interest and risks for corruption. Conversely, when the bureaucracy is mostly made of political appointments, loyalty to the ruling party may provide disincentives for the bureaucracy to blow the whistle on political corruption (and elected officials may be also more willing to take action on corruption within the bureaucracy).*

Segundo Charron *et al.* (2016), há vários mecanismos pelos quais se espera que uma burocracia baseada no mérito possa conter a corrupção. Funcionários baseados no mérito podem ser menos propensos a comportamentos corruptos simplesmente porque a mera posse de qualificação ou a aprovação em um processo seletivo produz um conjunto mais capaz de funcionários. Além disso, servidores mais competentes são mais propensos a resistir às pressões políticas do dia a dia, e o serviço público de carreira tende a socializar e internalizar as normas de boa conduta de seu *esprit de corps*, quando a meritocracia e o trabalho, em vez de

conexões, são a chave para uma carreira de sucesso no setor público. Também a perspectiva da estabilidade ou longa permanência tem um impacto, pois os servidores são recompensados por assumirem um compromisso vitalício com a administração pública, que, por sua vez, os incentiva a negligenciar pressões políticas míopes e de eficiência e “torna os retornos rápidos dos negócios corruptos menos atraentes” (*op. cit.*), além de incentivar pessoas mais competentes a ingressar no setor público e criar uma espiral virtuosa. Por fim, a separação das carreiras entre políticos e burocratas permitiria a estes últimos um melhor monitoramento das atividades potencialmente inadequadas dos demais – e vice-versa –, atuando com *veto players* a condutas indevidas.

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

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

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

O surgimento dessa nova casta meritocrática, que se autorreproduz, estaria provocando um aumento da desigualdade e, paradoxalmente, fechando as portas aos que não têm renda ou laços familiares poderosos, economicamente, para integrar o círculo que leva às melhores universidades e aos melhores empregos, em áreas como finanças, advocacia, economia e medicina. E, nessa perspectiva, a meritocracia converte-se em seu oposto, ao concentrar vantagens e sustentar iniquidades tóxicas, bem como ao concentrar e transmitir, dinasticamente, riqueza e privilégio entre gerações. Dessa forma, excluiu-se amplamente a classe média dessas vantagens e ampliou-se o *gap* entre os ricos e o resto. Assim, afirma Markovits, essa meritocracia

bane a maioria dos cidadãos para as margens de sua própria sociedade, “enviando crianças de classe média para escolas sem brilho e adultos de classe média para empregos sem futuro” (Markovits, 2019, tradução nossa).

A meritocracia, nesses termos, transforma a educação em uma rigorosa disputa entre os que desejam integrar essa elite. Ou seja, para ter acesso a esta, esse nível de educação, embora não seja condição suficiente, é condição necessária, o que afasta a classe média e as classes mais baixas da competição. E, ainda, destaca Markovits (2019), esse movimento afeta a própria capacidade de o Estado agir contra a desigualdade, e até mesmo de atrair e reter talentos:

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

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

*Meritocratic inequality, by contrast, sharply increases elite private-sector wages, even as democratic sensibilities keep public-sector wages stagnant or falling. Together, these developments have completely reversed the earlier order, so that superordinate workers now earn many times more in the private sector than in government jobs. A congressperson becoming a lobbyist might multiply her income by a factor of ten, from \$175,000 to perhaps \$2 million; the chief justice of the Supreme Court earns roughly \$270,000, while the very most profitable law firms pay their average partners over \$5 million annually, or roughly twenty times as much (and the signing bonus paid to former law clerks at the Supreme Court, who are perhaps two or three years out of law school, is now \$400,000); and the secretary of the treasury earns a little more than \$200,000 annually, whereas the CEOs of JPMorgan Chase, Goldman Sachs, and Morgan Stanley might average incomes of \$25 million, more than a hundred times as much (Markovits, 2019).*

Nos Estados Unidos, as críticas à meritocracia têm permeado diversas análises, em particular em razão do acesso à educação superior e das mudanças no mercado de trabalho, que têm levado ao aumento da exclusão e da concentração de renda e poder. Categoricamente, Robert Reich (2020) afirma: *“don't believe the system is a meritocracy in which ability and hard work are necessarily rewarded. Today the most important predictor of someone's future income and wealth is the income and wealth of the family they're born into”*.

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

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

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

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

Winston Churchill dizia que a democracia seria a pior forma de governar, exceto todas as outras.<sup>8</sup> Da mesma forma, podemos dizer que o recrutamento meritocrático é a pior forma de selecionar pessoas – exceto todas as outras. Fortalecer e aperfeiçoar o sistema do mérito, a partir desse alicerce, é, portanto, inevitável.

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

## 2.2 O quadro atual

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

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

A aprovação do novo *Estatuto dos Servidores*, em 1990, poderia ter servido para lançar luzes sobre o problema. No entanto, a fragilidade conceitual da Lei nº 8.112/1990 nada mais fez do que agravar um quadro já complexo. A começar pela tentativa de efetivação de todos os celetistas, estabilizados e não estabilizados, em cargos públicos. Além disso, pela definição pobre e inconsistente de cargo público, pouco útil à estruturação de carreiras. E mais, pela completa ausência de conceitos relativos à *carreira*, à *classe* e às formas de desenvolvimento, limitando-se o estatuto a dispor que seriam formas de provimento a nomeação, a promoção, a ascensão, a transferência etc. O capítulo III do Estatuto dos Servidores de 1952, concernente à promoção, foi abolido, deixando-se a matéria sem disciplinamento estatutário. Previu a Lei nº 8.112/1990, apenas, que os requisitos para ingresso e desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, ascensão e acesso,

---

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

seriam estabelecidos pela lei que viesse a fixar as diretrizes do sistema de carreira na administração pública federal e seus regulamentos, instrumento cuja inexistência consiste no principal obstáculo técnico, jurídico e político a ser superado, com vistas à reconstrução da base conceitual necessária para o tratamento do problema.

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

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

Enquanto não se opera a revisão ou a implantação dos planos de carreira do Poder Executivo, em face da própria ausência das diretrizes gerais exigidas pela Lei nº 8.112/1990, diversos setores deram encaminhamento a planos próprios, para atender aos seus interesses específicos. Tais soluções evidenciam, contudo, em muitos casos, a intenção de servirem antes como instrumentos para a instituição de vantagens ou promover aumentos de remuneração e, até mesmo, a consolidação de situações irregulares geradas ao longo do tempo, do que como mecanismos para promover a efetiva organização dos quadros de pessoal em razão das necessidades da organização e de suas funções.

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

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

Esse conceito de carreira, supostamente baseado no sistema de carreira adotado parcialmente na Alemanha e orientado para permitir a evolução do servidor na carreira, na prática tem servido como um meio de garantir flexibilidade na alocação dos recursos humanos – os quais poderiam, dado o conceito de cargo adotado, assumir, mediante simples treinamento ou satisfação de requisito de

formação, quaisquer atribuições no interior da organização, ainda que diferentes daquelas para as quais foram recrutados –, inclusive por meio de mecanismos como a mobilidade, promoção com mudança de nível, ou ascensão funcional, calcados no modelo de carreira unificada.

A tese foi, ao longo de muitos anos, defendida por várias entidades representativas dos servidores públicos federais,<sup>9</sup> uma vez que a adoção do modelo da carreira baseado no regime de corpo, ao contrário do regime de cargo, possibilitaria uma ruptura com a estrutura tradicional e propiciaria o efetivo desenvolvimento do servidor na carreira, enriquecendo-se continuamente o cargo à medida que fosse seu ocupante desenvolvendo novas aptidões e qualificações, valorizando-se sua condição de trabalhador como instrumento da organização, em seu sentido mais amplo. Trata-se de questão polêmica, até mesmo no nível conceitual, encontrando-se na doutrina verdadeiras contradições, como a formulada por Ivan Rigolin (1991, p. 169-171), que admite a exigência de concurso público para qualquer investidura e, especialmente, para o ingresso em cargos de carreira, mas considera como verdadeira carreira a vertical, em que ocorre uma sucessão de cargos ou empregos diferentes, desde que com conteúdos atributivos afins, aos quais o servidor ascende à medida que adquire qualificações.

Esse modo de organização de carreiras encontra respaldo parcial no próprio texto do atual Estatuto dos Servidores (Lei nº 8.112/1990), que definiu, no seu art. 3º, que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (Brasil, 1990, art. 3º).

Tendo-se em vista a revogação do conceito previsto na Lei nº 1.711/1952, e que sobreviveu ao próprio sistema da Lei nº 5.645/1970, seria este, portanto, o conceito legalmente válido a ser considerado para efeito da organização de carreiras no serviço público federal. Tal conceito de cargo já tem demonstrado, no entanto, pelo menos em relação aos critérios para classificação, forma de ingresso, promoção e acesso, sua inadequação para os fins de orientar a elaboração dos planos de carreira de classificação de cargos, uma vez que, nos termos ali previstos, as atribuições dos cargos não são elementos da estrutura organizacional, mas definidos em função desta, portanto, mutáveis. Além disso, a natureza legal do conceito não é suficiente

---

9. A tese já foi defendida, no passado, embora com enfoques diferentes, pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), entidade que representa majoritariamente os servidores não integrantes de carreiras específicas, e pela Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), entidade representativa dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino superior. Em 17 e 18 de maio de 2002, a Condsef aprovou, em sua plenária, proposta que defendia a organização de carreiras “integradas por cargos cujos conteúdos atributivos e denominações corresponderão aos núcleos de competências, natureza de atribuições e requisitos de qualificação diretamente vinculadas às atividades finalísticas desenvolvidas em caráter exclusivo pelos respectivos órgãos e entidades da administração pública federal por eles abrangidas, ou vinculados às atividades de apoio e suporte técnico e operacional indispensáveis a essas atividades”.

para suplantar os limites constitucionais vigentes, o que o torna não apenas de escassa utilidade, como também questionável quanto ao mérito do seu conteúdo.

A estruturação de carreiras genéricas na administração pública evidencia a intenção de contornar as limitações constitucionais pela adoção de um novo conceito de carreira que desconsidera o tipo de atividade exercida pelo servidor. Essa atividade, em uma carreira, deve ser sempre, essencialmente, do mesmo tipo, variando em complexidade de uma classe para outra.<sup>10</sup>

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

Como apontam Graef e Carmo (2008),

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

---

10. Em 6 de outubro de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a Resolução nº 332, autorizando que servidores que prestaram, originalmente, concurso para o cargo de analista de controle externo – área de apoio técnico e administrativo, cuja atribuição legal é o “desempenho de todas as atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União”, possam atuar em auditorias, exercendo as atribuições dos cargos de analista de controle externo – área de controle externo, aos quais compete “o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União”. A medida foi denunciada pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), por caracterizar exercício indevido das funções finalísticas do órgão por servidores que não detêm a qualificação necessária, e, com efeito, caracteriza hipótese de provimento derivado vedada pela Constituição. Para o TCU, porém, a medida justifica-se em função da impossibilidade de reposição de vagas abertas por aposentadorias, de modo a permitir que pelo menos duzentos servidores que atuam na área administrativa passem a exercer atividades de auditoria (Nunes, 2021).

modelo de carreiras organizadas por especialidade, específicas ou comuns a vários órgãos, o que exigirá poucas alterações em algumas situações constituídas.

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

de resultados do que para a administração dos meios. A regulamentação do dispositivo constitucional que autoriza a contratualização do desempenho adquire grande relevância nesse contexto.

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

Mais recentemente, algumas destas figuras organizativas dos cargos foram definidas em outras legislações específicas de criação de carreiras ou planos, como é o caso na década de 90 da Lei nº 8.829, de 1993, que trouxe definição de “carreira”, e, na década seguinte, da Lei nº 11.091, de 2005, com uma definição de “plano de carreira”. No entanto, estas definições são bastante distintas entre si e acabaram sendo específicas para as legislações de que fazem parte, bem como acabaram por serem modificadas na prática quando da criação de outras carreiras ou planos, contemporâneos a estas mesmas legislações, demonstrando a ausência de coerência e de consenso dos conceitos utilizados à época. Exemplo disto é que aquelas figuras já existentes na década de 90, quando da edição da Lei nº 8.112, somam-se hoje a outras, como “planos de carreiras e cargos”, “plano especial de cargos”, “plano de carreiras dos cargos”, “estruturas remuneratórias diferenciadas” e “quadros específicos”. Um exame mais aprofundado destas diferentes figuras nos mostra, ainda, que suas distinções não se limitam entre si, mas dentro delas próprias, em face dos conceitos distintos que ao longo do tempo foram sendo utilizados para cada uma delas, o que contribui ainda mais para o cenário caótico e complexo da organização dos cargos no serviço público federal. Ao analisarmos, por exemplo, as estruturas denominadas formalmente em Lei como “carreira”, verificamos que estas vêm sendo construídas com diferentes formatos desde a década de 80, quando o PCC, criado na década anterior, já enfraquecido começava a desmanchar-se.

Ilustrando-se essa cacofonia organizacional e com base na abordagem de Aldino Graef (2009), pode-se, *grasso modo*, identificar agrupamentos de cargos e carreiras, conforme descrito a seguir.

- 1) Carreiras estruturadas por áreas de atividades governamentais:
  - a) plano de carreiras da área de ciência e tecnologia;
  - b) carreira de especialista em meio ambiente; e
  - c) carreira da seguridade social e trabalho/carreira da previdência, saúde e trabalho – agrupamento de cargos com origem no plano de cargo e carreira (PCC).
- 2) Modelo autárquico (carreiras estruturadas por órgão ou entidade específica):
  - a) Banco Central do Brasil (BCB): carreira de especialista do Banco Central do Brasil – composta por cargos genéricos de analista e técnico – e carreira de procurador do BCB;

- b) carreiras de oficial de inteligência e oficial técnico de inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin); carreiras de agente de inteligência e agente técnico de inteligência, composta pelo cargo de agente técnico de inteligência da Abin;
  - c) carreira previdenciária/carreira do seguro social – agrupamento de cargos com origem no PCC;
  - d) carreiras das agências reguladoras (especialista e técnico, analista administrativo e técnico administrativo);
  - e) carreiras do Departamento Nacional da Produção Mineral da Agência Nacional de Mineração – DNPM/ANM (especialista em recursos minerais e técnico em atividades de mineração, e analista e técnico administrativo);
  - f) carreiras de pesquisa e desenvolvimento em informações e avaliações educacionais e de suporte técnico em informações educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); e
  - g) carreiras de financiamento e execução de programas e projetos educacionais (especialista) e de suporte técnico ao financiamento e execução de programas educacionais (técnico) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
- 3) Carreiras por atividades específicas:
- a) policial rodoviário federal;
  - b) auditor fiscal federal agropecuário;
  - c) auditoria da Receita Federal do Brasil – RFB (carreira tributária e aduaneira);
  - d) auditor fiscal do trabalho;
  - e) procurador da Fazenda Nacional;
  - f) defensor público da União;
  - g) perito médico federal (Previdência Social);
  - h) perito federal agrário;
  - i) agente federal de execução penal (ex-agente penitenciário federal);
  - j) especialista federal em assistência à execução penal e técnico federal de apoio à execução penal;

- k) carreira de tecnologia militar – composta por cargos de engenheiro de tecnologia militar e analista de tecnologia militar, de nível superior, e de suporte técnico à tecnologia militar;
  - l) carreira de magistério superior e cargo isolado de provimento efetivo de professor titular-livre do magistério superior; e
  - m) carreira de magistério do ensino básico, técnico e tecnológico e cargo isolado de provimento efetivo de professor titular-livre do ensino básico, técnico e tecnológico.
- 4) Carreiras transversais, com exercício em diferentes órgãos e entidades:
- a) de atividades especializadas comuns a vários órgãos:
    - carreira de comércio exterior (Ministério da Economia – ME, Ministério das Relações Exteriores – MRE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa);
    - carreira de analista de infraestrutura e cargo isolado de especialista em infraestrutura sênior; e
    - carreira de desenvolvimento de políticas sociais.
  - b) de atividades sistêmicas:
    - carreira de planejamento e orçamento;
    - carreira de finanças e controle;
    - advocacia da União; e
    - procurador federal.
  - c) de executivos públicos:
    - carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e DAS nos escalões superiores da administração).
- 5) Planos de carreira de cargos diversos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas, com atuação em órgãos e entidades ou áreas específicas:
- a) Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE);
  - b) Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);

- c) plano de carreiras e cargos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
  - d) plano de carreiras e cargos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi);
  - e) plano de carreiras e cargos do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro);
  - f) plano de carreiras e cargos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
  - g) plano de carreiras e cargos de pesquisa e investigação biomédica em saúde pública (Instituto Evandro Chagas e Centro Nacional de Primatas);
  - h) plano de carreira dos cargos de tecnologia militar;
  - i) plano de carreiras e cargos da Abin; e
  - j) Plano de Carreira dos Cargos de Atividades Técnicas e Auxiliares de Fiscalização Federal Agropecuária (PCTAF).
- 6) Planos especiais de cargos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas e agrupam cargos de diferentes grupos ocupacionais e categorias funcionais originárias de planos de cargos preexistentes, com exercício em órgãos e entidades específicos, segregados em tabela própria de vencimento:
- a) planos especiais de cargos das agências reguladoras;
  - b) Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal (PF);
  - c) Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF);
  - d) Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda (Pecfaz);
  - e) Plano especial de cargos do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), em extinção;<sup>11</sup>
  - f) Plano Especial de Cargos da Cultura; e
  - g) Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama (Pecma)

---

11. A Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, que autorizou a instituição da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) como serviço social autônomo e extinguiu o Instituto Brasileiro de Turismo, redistribuiu para o Ministério do Turismo (Mtur) os cargos dos cargos efetivos do plano especial de cargos do Instituto Brasileiro de Turismo, declarou extintos os cargos vagos e colocou em extinção os que vierem a vagar.

- 7) Planos gerais de cargos: cargos estruturados em grupos ocupacionais e categorias funcionais segundo atribuições, com lotação e exercício em órgãos e entidades diversos:
  - a) Plano de classificação de cargos da Lei nº 5.645/1970 (remanescente); e
  - b) Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE).

No âmbito dessa estrutura de carreiras, planos de carreiras e planos de cargos,<sup>12</sup> existiam, em julho de 2020, os quantitativos de cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.112/1990,<sup>13</sup> providos, descritos a seguir.

- 1) 13.364 cargos de nível auxiliar, divididos em 135 denominações diversas, dos quais 91 foram colocados em extinção total ou parcialmente, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.
- 2) 181.540 cargos de nível médio, divididos em 392 denominações diferentes, dos quais 246, pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.
- 3) 286.971 cargos de nível superior, divididos em 278 denominações diferentes, dos quais 116, pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.

Ainda em termos quantitativos, a estrutura de cargos providos apontava para a seguinte distribuição, nos principais grupos de atividades, conforme a tabela 1.

---

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

13. Excluem-se, desse total, os servidores do quadro em extinção dos ex-territórios, por tratar-se de cargos que não integram, com efeito, a força de trabalho da União, mas apenas são por esta remunerados em decorrência do disposto no art. 89 do ADCT e o art. 31 da EC nº 19, de 4 de junho de 1998, com as alterações da EC nº 98, de 6 de dezembro de 2017. Em 28 de maio de 2020, o STF reconheceu a validade da EC nº 98/2017 e negou o pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.935, que considerou que a exceção ao princípio do concurso público nesta contida não feria cláusula pétrea da Constituição. No entanto, ainda aguarda apreciação a ADI nº 6.017, que questiona a transposição, para cargos das carreiras de finanças e controle e de planejamento e orçamento, de servidores que se encontravam no desempenho de atribuições de controle interno e planejamento e orçamento nos ex-territórios federais e nos estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, promovida pela Lei nº 13.681/2018.

**TABELA 1**  
**Quantitativos de cargos providos e principais grupos de atividades no Poder Executivo**  
**(jul. 2019)**

Carreira/plano de cargos	Membros ativos
Técnico-administrativo em educação (PCCTAE)	139.108
Magistério superior	86.819
Saúde e trabalho	50.703
Magistério do ensino básico e tecnológico	47.042
Seguro social (INSS)	24.679
Auditoria fiscal (auditor da RFB, analista tributário da RFB e auditor fiscal do trabalho)	17.408
Polícia Federal (delegado, agente, papiloscopista, escrivão, perito criminal federal e plano de cargos administrativos)	12.643
Ciência e tecnologia (C&T)	11.417
PRF (policial rodoviário e plano de cargos administrativos)	10.393
Regulação setorial	9.302
Advogados da União e procuradores federais	8.342
Gestão governamental (EPPGG/AFC/APO/ACE mais Ipea)	5.246
Meio ambiente	5.136
Fiocruz	4.944
IBGE	4.733
Fiscalização agropecuária (auditor fiscal e PCTAF)	4.724
Incra	3.916
Perícia médica – Previdência Social	3.687
Diplomata	1.556
Oficial de chancelaria e assistente de chancelaria	1.271
Infraestrutura	767
Políticas sociais	764

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.

Elaboração do autor.

Obs.: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; EPPGG – especialista em políticas públicas e gestão governamental; AFC – analista de finanças e controle; APO – analista de planejamento e orçamento; ACE – analista de comércio exterior; e Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz.

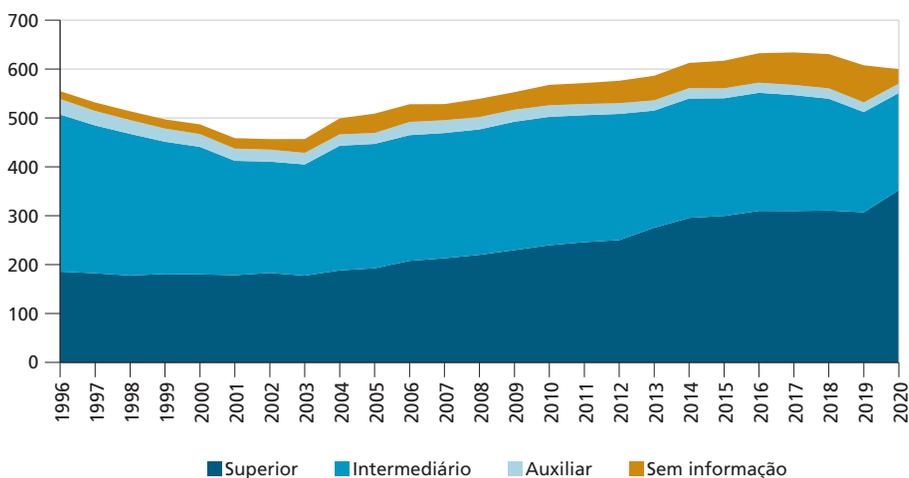
Examinando-se a evolução dos quantitativos de cargos do Poder Executivo, evidencia-se uma progressiva mudança no seu perfil desde 1996. Com base em dados desse poder, observa-se expressivo decréscimo do quantitativo de cargos de nível intermediário, que passam de 57,9%, em 1996, para 33,1% em 2020,<sup>14</sup>

14. Optou-se por usar dados até 2019, em vista de alteração na totalização de cargos ocorrida em 2020, quando o total de cargos *sem informação* se reduziu de 12% para 5%. Como essa revisão afeta a coerência da série histórica, optamos pela exclusão de 2020 da série estatística.

enquanto os cargos de nível superior, cujo custo médio é mais elevado, que eram 33,5% do total em 1996, passam a ser de 58,8% em 2020.

Nesse intervalo, a recuperação do quantitativo total da força de trabalho se deu de forma expressiva com o recrutamento de quadros de nível superior, cujo acréscimo do período 1996-2020 foi da ordem de 89,94%, e até mesmo de cargos de nível intermediário, cujo acréscimo foi de 61,8%, conforme o gráfico 1.

**GRÁFICO 1**  
**Cargos ocupados por nível (quantitativo) no Poder Executivo federal (1996-2020)**  
(Em 1 mil)



Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais/MDPG – diversos e Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração do autor.

Essa mudança reflete, assim, situação semelhante à ocorrida em outros países quase cinquenta anos antes, consequência, de certa forma, também de mudança no perfil de atuação das instituições. Como ocorreu nos Estados Unidos, o serviço público federal brasileiro tornou-se mais profissionalizado, mais bem educado e mais bem treinado, com maior número de servidores em áreas e atividades especializadas, e orientados a atividades mais complexas, que atuam tanto no processo de formulação de políticas como na sua implementação, o que reflete um papel de maior destaque do governo na garantia de direitos e prestação de serviços (Nigro e Nigro, 2000, p. 16).

Do ponto de vista de seu perfil, o serviço público federal de carreira – ou seja, composto por cargos efetivos – é, ainda, majoritariamente masculino (55,9%), praticamente o mesmo percentual verificado no mercado de trabalho como um todo.<sup>15</sup>

Por sua vez, a composição do serviço público, em termos raciais, ainda carece de dados que permitam aferição consistente.

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

Por seu turno, refletindo o impacto dessa legislação, pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ainda não publicada, indicava que, em 2018, os negros ocupavam 35,6% dos postos no serviço público federal. Segundo os dados preliminares divulgados em dezembro de 2020, do total de servidores com educação até o ensino fundamental, 60,9% são negros e 31,2%, brancos. Pretos e pardos são 50,5% dos servidores com ensino médio. No entanto, cai sensivelmente a presença negra em cargos mais elevados e mais bem remunerados: os negros são 31% dos que têm formação em nível superior, e 29,7% dos que apresentam pós-graduação. A ocupação de cargos em comissão também reflete disparidades: dos ocupantes de cargos DAS, 29,6% são negros; no nível DAS-6, apenas 15% (Caram, 2020). E, segundo Silva e Lopez (2021), o percentual de pretos e pardos aumentou de 30,8%, em 1999, para 35,1%, em 2020, enquanto o percentual de servidores brancos também aumentou, de 48,2% para 56,6%. Indígenas correspondem a apenas 0,3% em toda a série. O aumento da proporção de servidores pretos, da ordem de 41,7%, porém, deve ser ponderado, em vista de flutuações advindas da movimentação de pessoal (ingresso de novos servidores bem como aposentadoria e saída de servidores ativos) e, eventualmente, de reclassificação racial, assim como da redução de subnotificação racial.

Ainda do ponto de vista quantitativo, observa-se que, entre os 481.894 cargos efetivos providos em julho de 2020, distribuídos em 805 cargos de denominações diferentes, e dos quais 453 estão em processo de extinção total ou parcial, há pelo menos 559 cargos com menos de cem servidores ativos, o que totaliza cerca de 9,7 mil servidores. No extremo superior, apenas oito cargos têm mais de 10 mil ocupantes.

---

15. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, a participação de homens na população economicamente ativa (PEA), em 2015, era de 56,3%. Em 2018, a população ocupada de 25 a 49 anos totalizava 56,4 milhões de pessoas no Brasil e era composta por 54,7% de homens e 45,3% de mulheres.

Destes, os cargos com maior quantitativo são os das carreiras do magistério superior (86.587) e técnico e tecnológico (45.199).

No que se refere ao perfil da força de trabalho de servidores estatutários ativos, observa-se um expressivo contingente que, no curto prazo, poderá se aposentar. Segundo os dados do Painel Estatístico de Pessoal, pelo menos 60 mil servidores já se acham aptos à aposentadoria, pelo implemento da idade de 60 anos; outros 24%, pelo menos, atingirão essa idade em prazo médio de cinco anos, o que levará à vacância de grande número de cargos e à necessidade de seu provimento em bases renovadas, conforme a tabela 2. E, ainda, haveria 67 mil servidores em atividade, mas que já teriam direito à aposentadora, e que, por razões diversas, como o recebimento do abono de permanência, que corresponde ao ressarcimento da contribuição previdenciária, permanecem no exercício de seus cargos (Nunes, 2020).

TABELA 2  
Quantitativo de cargos ocupados por faixa etária no Poder Executivo (out. 2020)

Faixa etária	Ativo em outro órgão			Ativo – dec. judic.			Ativo permanente		
	Quantitativo	Média de idade	%	Quantitativo	Média de idade	%	Quantitativo	Média de idade	%
Até 30 anos	193	28,78	2,1	-	-	0,0	22.419	28,26	4,9
31 a 40 anos	2.392	36,56	25,5	-	-	0,0	144.317	36,08	31,4
41 a 50 anos	2.629	45,32	28,1	1	47,00	6,3	124.423	45,15	27,0
51 a 60 anos	2.869	55,68	30,6	3	58,00	18,8	109.473	55,50	23,8
Acima de 60 anos	1.289	64,82	13,8	12	66,08	75,0	59.411	65,24	12,9
<b>Total</b>	<b>9.372</b>	-	-	<b>16</b>	-	-	<b>460.043</b>	-	-

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.  
Elaboração do autor.

Adotando-se abordagem mais abrangente, desse total de cargos ocupados, cerca de 100 mil poderiam ser considerados típicos ou exclusivos de Estado, distribuídos em pelo menos 101 cargos efetivos; nestes, considerados os que respondem por atribuições de formulação de políticas, segurança pública, auditoria e tributação, advocacia e defensoria, regulação e fiscalização, metrologia, propriedade industrial, serviço exterior, inteligência, previdência social, bem como fomento e produção de estatísticas. Mesmo que se adote conceituação mais restrita, haveria no Poder Executivo federal um contingente de, pelo menos, 81 cargos, que totalizam cerca de 72,4 mil servidores, a serem considerados como encarregados de atividades típicas ou exclusivas de Estado, em razão de suas atribuições.

Essa complexidade e fragmentação, evidentemente, permite que um sistema de carreiras reformulado a partir de diretrizes considere a possibilidade de unificação de cargos, a partir de suas atribuições, considerada a similaridade ou a conexão entre

estes, mas sem que se proceda à “unificação” abrangente que cargos denominados, genericamente, analistas ou técnicos pressupõem como válida. Da mesma forma, essa unificação não poderá ignorar diferenciações entre níveis de ingresso,<sup>16</sup> com o fim de propiciar a elevação indiscriminada de requisitos de ingresso – o que redundaria em desnecessária elitização do acesso aos cargos públicos, estabelecendo barreira de entrada desnecessária e até mesmo contraproducente.

### **2.3 Limites e condicionantes para a organização de carreiras da administração pública federal**

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

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

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

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

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

O princípio da organização dos quadros de pessoal em carreiras não é de aplicação restrita ao serviço público. Também nas organizações privadas está presente; por esse motivo, determina o art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 13.467/2017, que, “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade” (Brasil, 2017b, art. 461). Nos termos da CLT em vigor, trabalho de igual valor é o que “for feito com igual produtividade e com a mesma

---

16. Vale ressaltar a decisão adotada em 18 de dezembro de 2020 pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 740.008, relator ministro Marco Aurélio, em que se firmou a tese de que “é inconstitucional o aproveitamento de servidor, aprovado em concurso público a exigir formação de nível médio, em cargo que pressupunha escolaridade superior”. Segundo o relator, essa possibilidade configura “burla não só ao concurso público, como também a transgressão à norma imperativa do inciso III do § 1º do artigo 39”.

perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos” (CLT, 1943). E a CLT dispensa a aplicação dessa equiparação forçada, quando o empregador tiver pessoal organizado em quadro de carreira ou adotar, por meio de norma interna da empresa ou de negociação coletiva, plano de cargos e salários.

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

A Portaria nº 8, de 30 de janeiro de 1987, do Ministério do Trabalho, estabelecia, entre os requisitos e os critérios necessários à aprovação de quadros de pessoal organizado em carreira das empresas do setor privado, os descritos a seguir:

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

A norma foi revogada pela Portaria nº 2 do secretário de Relações de Trabalho (SRT), de 25 de maio de 2006, que passou a prever como requisitos apenas: i) a discriminação ocupacional de cada cargo, com denominação de carreiras e suas subdivisões; ii) os critérios de promoção, alternadamente, por merecimento

e antiguidade; e iii) os critérios de avaliação e desempate. Além disso, devem ser obedecidas as exigências previstas em legislação específica de cada profissão e vedada qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros exemplos.

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

Uma das principais e mais severas limitações a serem consideradas diz respeito às exigências impostas pela CF/1988 no sentido de promover, de maneira decidida e definitiva, a institucionalização do sistema do mérito bem como a moralização e a profissionalização do serviço público brasileiro.

A principal condicionante é a previsão de que o concurso público é a única e exclusiva forma de ingresso em cargo público, inserida no art. 37, inciso II da CF/1988, o que veda, absolutamente, as antigas formas de provimento derivado – em especial, a ascensão funcional –, de uso corriqueiro em nossos planos de carreira.

Finalmente, associada a esse aspecto, encontra-se a vedação constitucional de que seja imposto limite de idade, de forma genérica, aos candidatos ao serviço público. Segundo Mello (1990, p. 134), o texto constitucional veda que o fator idade possa ser tomado, por si só, como causa de discriminação. Somente é admitido quando justificável em função das atribuições do cargo a ser provido (esforço físico, requerendo vigor que não se verifica em idade elevada). É esse, igualmente, o entendimento do STF, vedando a fixação de limite de idade para ingresso em cargo público ou emprego, sem atentar para tais requisitos:

#### Súmula 683

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

#### Tese de Repercussão Geral

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

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

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

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

Segundo dados do *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais* (Brasil, 2017a),<sup>17</sup> a média de idade no total de concursos públicos realizados entre 1995 e 2016, para todos os 349.144 cargos providos, foi de 33 anos; alguns cargos, porém, como o de perito médico, tiveram média etária de 44 anos.

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

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

Ainda que se admita como irreversível a tendência de que determinadas atividades sejam ou possam ser terceirizadas ou contratadas externamente, ou até mesmo

---

17. O Painel Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais não contém essa informação para anos mais recentes.

redirecionadas para serem exercidas por empresas públicas,<sup>18</sup> o núcleo central das atribuições e competências estatais reclama carreiras específicas, compatíveis com a natureza das funções exclusivas de Estado sob sua responsabilidade. Essas carreiras poderão ser estruturadas a partir da aglutinação de alguns cargos ou mediante a transformação de categorias do quadro de pessoal já existente, observados certos limites constitucionais, tendo como pressuposto o sistema do mérito.

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

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

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

---

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

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

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

No primeiro grupo de cargos, podemos considerar aqueles que, embora comuns aos quadros de diversos órgãos e entidades da administração federal, por pertencerem a planos de cargos assemelhados ou, inclusive, compartilhados – como o Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/1970 e o atual Plano Geral de Cargos do Poder Executivo –, podem ser caracterizados como comuns ou de inserção geral. Até mesmo cargos atualmente integrados a planos especiais de cargos, originados do PCC ou do PGPE, por mero desmembramento, podem ser objeto dessa racionalização, rompendo-se a lógica de *planos de cargos por área* que foi adotada a partir de 2006, em especial com o fim de permitir diferenciações remuneratórias decorrentes de negociações setoriais. O redesenho da estrutura ministerial, ocorrido a partir de 2019, evidenciou que a criação desses *planos de cargos* acaba sendo um empecilho a mais para a adequada gestão de cargos, como ocorreu a partir da fusão de quatro diferentes pastas na estrutura do ME, herdeiro do Pefaz, da carreira da seguridade social e trabalho, além de servidores da carreira do seguro social e outras situações.

Quanto ao segundo grupo, trata-se daqueles cargos que, em face de suas especificidades, não seriam integrados a uma carreira geral. Esses cargos, ou porque podem dar origem a carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização, ou porque já estão integrados a outras carreiras ou categorias de caráter geral, seriam mantidos em sua situação atual, do ponto de vista classificatório, mas adotando-se, no que coubesse, as diretrizes relativas a ingresso e desenvolvimento na carreira. É o caso, por exemplo, dos servidores cujos cargos envolvam atividades de tecnologia da informação (TI), que, em 2016, foi objeto da frustrada tentativa de criação de uma carreira de analista de TI.

Finalmente, o terceiro grupo diz respeito aos cargos que devem ser mantidos em seu *status* atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo. Tais cargos são, mais precisamente, aqueles identificados com as atividades-meio, que, em virtude da Lei nº 9.632 e de diversos outros normativos,<sup>19</sup> passaram à condição de quadros em extinção, no Poder Executivo, já extintos ou a serem extintos à medida que vagarem. Embora a referida lei não tenha promovido a extinção da totalidade desses cargos, sua natureza atributiva não recomenda a estruturação de carreiras específicas; finalmente, são cargos que, pela natureza de suas atribuições, não são imediatamente passíveis de tipificação derivada e cujas atividades já têm sido amplamente terceirizadas, o que dificulta, sem opção política clara nesse sentido, a estruturação de carreiras em que possam ser integrados os atuais ocupantes e retomado o processo de provimento de seus cargos vagos. São estes: agente de serviços de engenharia, vigilante, agente de portaria, artífice de artes gráficas, artífice, auxiliar de serviços gerais, auxiliar operacional de agropecuária, auxiliar operacional de serviços diversos e motorista/motorista oficial e assemelhados.

O instrumento normativo destinado à implantação de cada carreira haverá, assim, de ajustar-se tanto às diretrizes estabelecidas legalmente quanto aos critérios supramencionados para que se possa ultrapassar a fase de incrementalismo que vem marcando as discussões sobre carreiras em nosso país. Embora a implantação e a estruturação de carreiras sejam vistas rotineiramente como “tábua de salvação” para servidores de determinados setores, em vista da possibilidade de que possam ser beneficiados com melhorias remuneratórias, é necessário não perder de vista que o objetivo mediato dessas medidas há de ser a formação de carreiras sólidas, que permitam um processo contínuo de recrutamento, seleção, formação e retenção de pessoal qualificado.

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

---

19. Quando de sua aprovação, a Lei nº 9.632/1998 colocou em extinção 72.930 cargos ocupados. Ver, ainda, por exemplo: Lei nº 12.935/2013; Decreto nº 9.754/2019; Decreto nº 9.262/2018; Decreto nº 6.697/2008; Decreto nº 7.937/2013; e Decreto nº 5.927/2006.

Em 2012, no julgamento do Agravo Regimental no RE 602.414 (STF, 2012), em que se discutia a constitucionalidade da carreira de apoio administrativo às atividades fazendárias, mediante a transposição dos servidores da carreira de administração pública do Distrito Federal que estivessem exercendo suas funções na Secretaria de Fazenda e Planejamento – ou seja, a criação de uma nova carreira, com a eleição de servidores públicos pertencentes à carreira diversa para integrá-la –, a Corte adotou a seguinte decisão, fortalecendo a tese das limitações ao provimento derivado: “Ementa: agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Carreira da administração pública do Distrito Federal. Impossibilidade de provimento de cargo público por transposição. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (STF, 2012).

Naquela ocasião, consignava a relatora, ministra Cármen Lúcia:

Ao reestruturar as carreiras da administração pública, o legislador distrital não observou a similitude das atribuições conferidas aos cargos recém-criados com aquelas desempenhadas pelos servidores ocupantes dos cargos extintos. Tampouco manteve o padrão remuneratório dos cargos. Como afirmado na decisão agravada, este Supremo Tribunal assentou a possibilidade de aproveitamento de servidor público em carreira diversa, sem que haja a realização de concurso público, *desde que haja similitude de atribuições, remuneração e grau de escolaridade*, o que não ocorreu na espécie vertente (STF, 2012, grifo nosso).

Em julgado de 2016, tem-se o seguinte:

Ag. reg. no recurso extraordinário com agravo 770.034

Relator: Min. Luiz Fux

Ementa: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Transformação de cargo. Impossibilidade. Súmula vinculante 43. Precedentes. Multa do artigo 557, § 2º, do CPC/1973. Aplicabilidade. Agravo regimental desprovido (STF, 2016).

No caso em tela, servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) buscavam o enquadramento em cargos de carreira, a pretexto da realização das mesmas atividades das carreiras instituídas pela Lei nº 10.871/2004. Todavia, o relator, ministro Luiz Fux, assim entendeu:

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

público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido (STF, 2016).

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

ADI 3199 - 20.04.2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. Roberto Barroso

Ementa: Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Unificação de carreiras. Provimento derivado. Súmula vinculante nº 43. Inconstitucionalidade. 1. *A Lei Complementar nº 98/2001, do Estado de Mato Grosso, unificou as carreiras de “Agente Arrecador de Tributos Estaduais” e de “Agente de Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais” em carreira única denominada “Agente de Tributos Estaduais”, reunindo cargos com atribuições e requisitos de ingresso distintos em uma mesma carreira.* 2. *Hipótese de provimento derivado que viola a regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88 e Súmula Vinculante nº 43).* 3. O art. 10 da referida lei, que atribui aos Agentes de Tributos Estaduais competências para constituição do crédito tributário, viola o disposto nos arts. 37, II e XXII, da CF/88. 4. A lei em exame vigorou por mais de 18 (dezoito) anos, com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade promoveria ônus excessivo e indesejável aos servidores admitidos com fundamento nas normas impugnadas. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, com modulação de efeitos temporais a partir da publicação do acórdão. 6. Tese de julgamento: “A equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui ascensão funcional, vedada pelo art. 37, II, da CF/88 (STF, 2020, grifo nosso).

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

RE 642895 – 15/05/2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. Marco Aurélio - Redator(a) do acórdão: Min. Alexandre de Moraes

Ementa: Recurso extraordinário. Repercussão geral. Constitucional. Administrativo. Reestruturação de quadro funcional. Aglutinação, em uma única carreira, de cargos de carreiras diferenciadas. Inconstitucionalidade, por dispensar o concurso público. 1. Tema 667 da repercussão geral: legitimidade da reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos anteriormente providos em carreiras diferenciadas, sem a observância do concurso público. 2. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 24 da Resolução 002/2006, bem como do artigo 1º da Resolução 004/2006, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), sob o fundamento de que as normas impugnadas permitem o acesso a cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso

público. 3. O artigo 24 da Resolução nº 002/2006 prevê a possibilidade de progressão funcional do cargo de Consultor Legislativo para o cargo de Procurador, dentro da carreira de Assessoria Institucional. 4. O cargo de Procurador, em qualquer de suas modalidades, tem atribuições e responsabilidades inegavelmente maiores que as atribuídas aos cargos de Consultor Legislativo I e II. 5. Assim, é evidente que não se trata apenas de progressão funcional dentro da mesma carreira, mas sim de acesso a cargo distinto por via transversa, o que é vedado pela Constituição Federal, ante a obrigatoriedade de realização de concurso público. 6. Dentro do arquétipo legal, constitucional e jurisprudencial que rege o acesso aos cargos públicos, vigora a regra da observância obrigatória do concurso público, não apenas na primeira investidura em cargos públicos, mas também o acesso a outros cargos no serviço público. 7. É vedado à Administração, a pretexto de reestruturar as carreiras, usurpar a obrigatoriedade de realização de concurso público. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: “*é inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais*” (STF, 2013, grifo nosso).

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

Consistindo a decisão dos constituintes em assegurar a organização de planos de carreira para os servidores, outra não poderia ser a interpretação do texto constitucional senão aquela adotada pelo STF, segundo a qual a organização de carreiras, para obedecer ao limite de concurso público para qualquer investidura em cargo público, não pode ser compatível com a figura dos provimentos derivados, que seriam inerentes a qualquer sistema que adotasse o conceito de carreira interna, fechada ou semifechada em sentido amplo. Segundo Paulo Modesto,

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

O sistema de remuneração, nos termos da Constituição, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (art. 39, § 1º, I a III, com a redação da EC19). Parece evidente, portanto, que se o sistema remuneratório obrigatoriamente deve considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos para investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, também a disciplina das carreiras deve fazê-lo, uma vez que é impensável dissociar a hierarquização própria das carreiras da hierarquização das formas de remuneração no setor público (Modesto, 2017, grifo nosso).

Qualquer alternativa a ser proposta, assim, haverá de adequar-se à limitação vigente, sob pena de constituir-se um sistema de carreiras inconsistente não apenas do ponto de vista técnico, mas também constitucional.

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

Em algumas situações, o STF admitiu a hipótese de consolidação, aglutinação, fusão e agrupamento de cargos, desde que haja afinidade de atribuições das carreiras ou cargos consolidados, em vista da “necessidade de dar espaço a soluções de racionalização administrativa” – ADI nº 2.335 (Brasil, 2003). Em outro caso (fusão de cargos de assistente jurídico e advogado da União, na Advocacia-Geral da União – AGU, ADI nº 2.713-1), o tribunal entendeu ser possível a aglutinação desde que haja “identidade substancial” entre os cargos, tais como compatibilidade funcional e remuneratória e equivalência de requisitos exigidos em concurso. No julgamento da ADI nº 1.591 (fusão de cargos de auditor de finanças públicas e fiscal de tributos estaduais, no Rio Grande do Sul), o STF considerou que a reestruturação convergente de carreiras similares é possível, com aproveitamento dos servidores, sem afronta ao art. 37, inciso II da CF, em razão da afinidade de atribuições das categorias unificadas. Não se trata, porém, de permitir que haja unificação ou fusão indiscriminada, ou ampla, mas seletiva e sempre determinada pela proximidade e identidade de conteúdos atributivos.

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

### 3 CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA UM SISTEMA DE CARREIRAS

Como se pôde perceber, a questão da organização dos quadros do serviço público federal em planos de cargos ou carreiras exige uma séria e profunda abordagem no rumo de sua adequada conceituação e implementação.

Este capítulo, que retoma pesquisas e reflexões por nós formuladas ao longo dos últimos 25 anos, permite concluir que, dada a incompletude dos processos de reformas, muitos dos problemas identificados ao longo desse período permanecem presentes, ainda que outros tenham sido amenizados ou parcialmente superados.

A história brasileira nunca registrou um enfrentamento decidido do desafio de construção de um serviço público profissionalizado e totalmente desvinculado da apropriação político-partidária dos seus cargos. O serviço público, suas entidades, seus quadros de pessoal e seus órgãos sempre foram loteados, invadidos e geridos como propriedade da classe política, que resistiu sempre, e até hoje resiste, às esparsas tentativas de profissionalização da gestão, democratização do processo de formulação de políticas e institucionalização do sistema do mérito.

Apesar de alguns retrocessos recentes, nos Estados Unidos,<sup>20</sup> na Inglaterra,<sup>21</sup> na França e na Alemanha, esse problema já foi solucionado, ainda que de forma não definitiva, por meio de medidas que vêm sendo adotadas desde a segunda metade do século XIX, instituindo-se, nesses países, um corpo burocrático sólido e profissionalizado. Dessa forma, as medidas de reforma adotadas nesses países têm buscado, para reduzir a rigidez e a autonomia burocrática, elevar o grau de politização da administração pública e reduzir os rigores dos sistemas de carreira vigentes.

Absolutamente atual, portanto, a afirmação constante da mensagem presidencial enviada por Washington Luís ao Congresso em 1929, a qual apontava, no que hoje pode ser interpretado como uma profecia e um conselho aos governos futuros, que, “para o desenvolvimento do Brasil, tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo” (Nascimento, 1962, p. 30).

---

20. Não obstante, as reformas promovidas em alguns estados, já mencionadas, e as tentativas do governo do então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de reduzir a extensão do serviço público de carreira demonstram que, até mesmo lá, as pressões por flexibilização são consideráveis.

21. No Reino Unido, segundo o alerta de Collington e Mazzucato (2021), desde o advento da nova governança pública, e sob a orientação neoliberal, houve um crescimento do uso de empresas de consultoria, o que levou a uma infantilização e dependência inaceitável de consultores em gestão. Embora tenha origem em governos conservadores, a tendência foi mantida por governos trabalhistas. Essa dependência, em detrimento das capacidades do serviço civil de carreira, comprometeu até mesmo a capacidade de resposta à covid-19. A terceirização de elementos centrais de novas iniciativas a consultores tornou-se o padrão, baseada na premissa de que os funcionários públicos “estão presos às velhas formas e sem competências relevantes” e que não têm capacidade interna suficiente para entregar o que os ministros querem. Segundo as autoras, gastos elevados com consultorias, com baixa transparência, poderiam ser destinados ao serviço público, e a pandemia destacou o quanto é importante ter governos adaptáveis, capazes e responsáveis, bem como ter a necessidade de manter funções críticas de política e serviços na esfera do Estado para assegurar capacidades dinâmicas e a capacidade de enfrentar os desafios do futuro (Collington e Mazzucato, 2021).

Para que se opere essa reorganização, é indispensável que se dê solução à ausência de algo que se possa chamar de política de recursos humanos.

Não obstante o discurso governamental, recorrente na linha das “reformas, as políticas administrativas não são sequer formuladas, em contexto em que o incrementalismo determina as ações do governo, notadamente subordinadas à ótica de caixa e da contenção dos gastos públicos, o que é agravado pelas dificuldades enfrentadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil, atualmente o Ministério da Economia, no qual os temas da área de gestão de pessoas se acham relegados a um plano hierárquico que não condiz com sua importância.

Passados quase 34 anos da entrada em vigor da Carta de 1988, não se pode mais atribuir os problemas existentes à herança do período autoritário ou da transição democrática, ou da ausência de implementação de medidas que a própria Constituição definiu. Antes, é preciso ver que o que se fez ao longo desse período não observou um planejamento estratégico, ou uma visão de futuro, mas decorreu de improvisações, permeadas de medidas positivas, embora insuficientes, mas que, pelo menos, permitem a retomada desse tema em bases menos problemáticas que as que existiam quando da entrada em vigor da Lei nº 8.112, em dezembro de 1990.

A complexidade do problema analisado implica a necessidade da busca de um novo paradigma para a organização dos quadros da administração federal. Os sintomas da *crise do paradigma* vigente explicitam-se à medida que não se construiu, desde a vigência da Carta de 1988, uma alternativa viável e consistente para a estruturação de carreiras. As regras estabelecidas pelos planos de cargos em vigor tornaram-se imprecisas, novas alternativas foram buscadas fora do seu padrão de racionalidade, e seus conceitos progressivamente abandonados em prol de conceitos ainda menos definidos.

Torna-se necessário, assim, oferecer soluções para o problema, rompendo com o ciclo atual, cujas condições se mostraram particularmente prejudiciais à organização de um sistema de carreiras consistente com as peculiaridades do contexto brasileiro.

Como alerta, a OCDE (2008, p. 22), embora os méritos de um sistema de carreira sejam inequívocos, há também algumas fraquezas a serem consideradas, como a tendência à geração de uma cultura avessa ao risco e contrária à inovação e à modernização, ou inadequada à prestação de serviços e outras atividades orientadas para o cidadão ou usuário, além de proporcionar pouca flexibilidade na organização de várias combinações de habilidades e na adaptação rápida de habilidades e competências a um ambiente em mudança.

Tais razões, contudo, não devem levar à extinção do sistema do mérito no serviço público, como tem ocorrido, por exemplo, nos Estados Unidos, deteriorando o

serviço público de carreira. Segundo Bowman e West (2007), no estado do Texas, o sistema do mérito foi extinto em 1985, e todos os servidores passaram a ser contratados livremente. Em 1996, na Geórgia, todos os novos servidores passaram a ser contratados de forma discricionária; na Flórida, em 2001, foi eliminada a estabilidade para gerentes intermediários. A Carolina do Sul e o Arkansas aboliram o sistema do mérito, enquanto estados como Indiana, Delaware e Kansas reclassificaram seus serviços civis de carreira para permitir a livre contratação de pessoal.

No nível federal, agências como a Federal Aviation Administration, o Internal Revenue Service, o Government Accountability Office e a National Aeronautics and Space Administration receberam dispensa total ou parcial de observarem o título 5 do U.S. Code, que define o sistema do mérito.

Em fins de 2020, o então presidente Donald Trump editou um decreto (*executive order*) para alterar o regime de trabalho de milhares de servidores públicos e tornar mais fácil sua demissão.

Segundo o disposto na Executive Order 13.957, de 21 de outubro de 2020, seria criada uma nova categoria de servidores (a tabela F), o que permitiria às agências governamentais reclassificar postos de trabalho, em posições para as quais a proteção constitucional e estatutária dos servidores seria eliminada, colocando-os sob risco de demissão discricionária. Essa ordem executiva possibilitaria às agências incluir cargos indicados politicamente nessa nova tabela F, sem base em seleção meritocrática, criando, assim, uma nova categoria de cargos políticos. Seria nada menos que uma tentativa de marginalizar o serviço público de carreira, ao transferir para esse novo “tipo” de funcionário as tarefas de formulação de políticas, com o fim declarado de politizar a administração – ou seja, fortalecer o comando político sobre a “máquina” administrativa. Embora declaradamente a intenção fosse assegurar que esses servidores tivessem “temperamento apropriado, perspicácia, imparcialidade e bom senso”, em razão da natureza de suas funções, e que, por isso, não poderiam ser protegidos pela estabilidade, o resultado seria a desmoralização do sistema do mérito, implementado desde 1883 no governo federal, partidarizando ainda mais o serviço público do país. E isso em um país no qual quase metade das posições do *senior civil service* já podem ser providas por critério político, como ocorre, no Brasil, com os cargos DAS e semelhantes.

Contrariando princípios basilares do sistema do mérito, o novo decreto liberaria as agências desses princípios e dessas regras, tanto para a contratação quanto para a demissão; além disso, servidores permanentes, de carreira, teriam seu *status* alterado pelas agências, sem direito ao regime jurídico anterior. E passariam, nessa condição, a ter como “colegas” indivíduos nomeados politicamente, sem seleção pública.

Contudo, essa proposta não chegou a ser implementada: com a derrota de Donald Trump, o processo foi interrompido. Em 22 de janeiro de 2021, o presidente Joe Biden, em uma das suas primeiras medidas, editou a Executive Order 14.003, revogando a de Trump e preservando o sistema anterior.

Assim, para que o sistema do mérito não seja visto como obstáculo à boa gestão, levando à tentativa de sua *mitigação* ou até mesmo de sua eliminação, deve-se procurar contornar os aspectos considerados negativos de um sistema de carreiras, decorrentes da permanência indeterminada do servidor no cargo público, tais como a desmotivação, a inércia e a falta de iniciativa. Um sistema de carreira baseado no mérito não pode compactuar com a proteção aos incompetentes, medíocres ou acomodados. Deve mitigar, ainda, a tendência de que o corpo funcional se torne uma “casta” ou corporação fechada em que seus membros perdem o contato com a realidade fora da administração pública e com as necessidades do público a que devem servir.

Em vista da complexidade do tema, parece demasiado pretensioso tentar alcançar, com os escassos meios à nossa disposição, propostas válidas no sentido da implantação de planos de cargos e carreiras segundo critérios técnicos adequados, mas complexos. Além disso, a tendência à simplificação exagerada, de modo a permitir a *administração discricionária* dos recursos humanos e o atendimento das necessidades do momento da forma mais conveniente, aliada ao discurso de alguns setores do serviço público que defendem uma “renovação” radical da forma como a questão deve ser abordada, é prejudicial à discussão séria do tema.

No caso da implementação de um sistema de desenvolvimento em carreira para os servidores públicos federais, parece estar nesse ponto o nó da questão.

Há crescente pressão por parte dos servidores públicos e suas entidades sindicais para que seja adotado no Brasil o conceito de *carreira interna*, o que geraria um sistema de carreira do tipo fechado, cujas regras permitiriam ao servidor definir sua própria carreira no serviço público – ao ingressar em determinado nível, cargo ou área – e, a partir disso, conciliar possibilidades e interesses bem como ascender continuamente na “máquina” até a posição que lhe fosse satisfatória.

Para tanto, são preconizados modelos tais como *carreira por área*, *carreira por órgão*, *carreirão*, *carreira em Y*,<sup>22</sup> todos estes, *a priori*, incompatíveis em maior ou menor grau com o princípio de democratização do acesso aos cargos públicos admitido pela Constituição em vigor.

---

22. Uma carreira em *Y*, cujo uso se dá com maior frequência em empresas ou instituições de tecnologia, pressupõe que, em determinado momento do desenvolvimento na carreira, o empregado continue em sua atividade técnica, para a qual foi contratado, aprofundando sua especialização – ou seja, direcionado para as atividades gerenciais ou de liderança. Assim, haveria dois “ramos” saindo do mesmo “tronco”. A carreira em *Y* tem como derivação a carreira em *W*, adotada por algumas firmas, na qual, além dos ramos técnico e gerencial, o ramo de *gestor de projetos* permite que um técnico continue executando suas atividades, mas com funções de gestão menos amplas que as do ramo gerencial, cujo “desaguadouro” é a alta direção.

No entanto, esse parece ser um falso debate: a adoção de modelo de organização de carreira destinado a satisfazer pretensões dessa natureza não implica solução ótima que justifique a radical modificação dos conceitos a serem empregados para a organização de um sistema de carreira no Brasil.

Segundo a lição de Marcel Piquemal (*apud* Ziller, 1989, p. 34-35) entre o sistema de carreira – entendido, *stricto sensu*, como sistema fechado – e o sistema de cargo (sistema aberto), há apenas diferenças de método, e não diferenças de fundo. Essa visão se confirma pelas tendências já apontadas: de um lado, nos quadros organizados em sistemas fechados, observa-se a tendência ao recrutamento sobre empregos precisos, mitigando o alcance da classificação por categorias; de outro lado, nos países que adotam o sistema de cargo, ou aberto, existe um esboço de carreira sob a forma de promoção por mérito ou antiguidade; e, enfim, as funções públicas de caráter “pragmático” mesclam técnicas de carreira e emprego.

A existência de um sistema de carreira não pode dispensar a existência de cargos que constituem os patamares de enquadramento dos funcionários. O sistema de carreira não pode ignorar as etapas, os pontos de apoio sobre os quais se dá a promoção.

A solução desse problema deve atender à natureza do serviço público. O sistema de carreira, é verdade, é mais próximo do regime de direito público, enquanto o sistema de cargo é mais próximo do regime de direito privado, contratual, embora não seja incompatível com o regime estatutário. A composição entre os dois sistemas, buscada pelos sistemas “pragmáticos”, fugindo do rigor de cada um, visa conciliar a eficiência necessária à ação do Estado com as virtudes do regime estatutário.

A forma como o problema deve ser abordado, no entanto, não pode ignorar a lição de Dallari:

O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas sim como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando também, mas não exclusivamente, vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores públicos (Dallari, 1990, p. 53).

Nessa perspectiva, estão as diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreira, cargos e salários (PCCS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovadas pela Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS em 2006, nas quais o plano de carreira é definido como o

conjunto de normas que disciplinam o ingresso e instituem oportunidades e estímulos ao desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, de forma a contribuir com a qualificação dos serviços prestados pelos órgãos e instituições, constituindo-se em instrumento de gestão da política de pessoal (Brasil, 2006).

Com base nessa premissa, cumpre então, à guisa de conclusão, propor, à luz dos elementos obtidos, propostas para sua solução.

Para melhor compreensão das possibilidades de solução para o problema da organização de planos de carreira para a administração federal, é necessário resgatar alguns elementos que, como vimos anteriormente, são limites e condicionantes, gerando efeitos de grande impacto.

O primeiro desses elementos é a necessidade e a conveniência de que seja mantida a unicidade de regimes de trabalho, vedando-se a reimplantação do regime celetista no âmbito da administração federal, ou de regimes diferenciados para servidores de carreira, por definição recrutados para exercer atividades de caráter permanente.

Ainda que o debate sobre a vinculação da estabilidade ao regime estatutário, sob a perspectiva da proteção aos servidores em atividade típica ou exclusiva de Estado, possa parecer tentador, na medida em que permaneceriam protegidos pela estabilidade no cargo os servidores que estão mais expostos, em suas atividades, a pressões indevidas, a própria dificuldade, já examinada, de aplicar essa segregação abre caminho a um debate que pode resultar infrutífero, ou, na melhor das hipóteses, em soluções injustas.

Ademais, não se há de falar, atualmente, em impactos previdenciários do regime estatutário, visto que as ECs nºs 41/2003 e 103/2019 eliminaram, para os servidores investidos em cargos desde 2004, o direito à aposentadoria integral. A EC nº 103/2019 foi ainda além, estendendo o fim da aposentadoria integral e da paridade de reajustes entre ativos e inativos de forma compulsória para todos os entes da Federação.

A preservação do Regime Jurídico Único (RJU), estatutário, aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos, não impede, por tratar-se de situações diferentes, a contratação de pessoal temporário, nos limites estabelecidos pela legislação que regulamenta o art. 37, inciso IX da Constituição, que permite essa solução para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público. A Lei nº 8.745/1993 já dispõe sobre essas situações, tendo sido alterada, ao longo de sua vigência, em nada menos que 22 oportunidades. Em sua atual redação, esta já é razoavelmente abrangente, cobrindo grande leque de possibilidades de contratação temporária e, sob sua regência, mais de 26.900 trabalhadores civis no serviço público federal, em setembro de 2020.<sup>23</sup> No entanto, trata-se de pessoal que, por definição, *não integra* o sistema de carreiras e que não pode, igualmente, exercer

---

23. Desse total, 9.455 eram professores visitantes ou substitutos, contratados por instituições de ensino e outros 7.169 contratados pelo IBGE para execução de atividades relacionadas ao Censo Demográfico 2020, conforme dados do Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.

atividades em que seja pressuposto à proteção no exercício do cargo, notadamente em atividades de regulação, fiscalização e tributação.

O segundo é o mandamento inserido no parágrafo 1º do art. 37 da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 19/1998, que, embora não mais preveja a garantia expressa de isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo poder ou entre servidores dos diferentes poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, permite que se extraia entendimento nesse sentido, uma vez que os critérios utilizados para a fixação dos padrões de remuneração deverão ser igualmente isonômicos, em função do que prevê o *caput* do art. 5º da Constituição.

Outro dispositivo correlato é o mandamento de que sejam submetidos a concurso de efetivação os servidores não concursados, para que sejam enquadrados em carreiras, como decorre do art. 19 do ADCT.

A Lei nº 8.112/1990 transformou todos os empregos em cargos públicos – por natureza, efetivos –, com os “servidores” nestes investidos, sem, sequer, consultar quanto à estabilização ou não pelo art. 19 do ADCT, o que levou ao ajuizamento, tardio, da ADI nº 2.968.

Independentemente do que venha a ser decidido, há de se considerar o precedente adotado no julgamento da ADI nº 2.949, em 2007, em que, apreciando a constitucionalidade do § 1º da Lei nº 10.254/1990, do estado de Minas Gerais, o STF considerou, por unanimidade, que não é possível levar em conta, para fins de efetivação, a mera aprovação no concurso para esse fim, não obstante a classificação no certame, no caso dos servidores não estabilizados, sob pena de subversão da ordem de classificação em concurso. Assim, a contrário senso, seria possível a consideração de que os estabilizados poderiam ser efetivados desde que aprovados nesse concurso de efetivação, observada a pontuação estabelecida em lei, sem a obrigatoriedade de observância de ordem de classificação ou existência de vagas.

As leis que instituíram ou reorganizaram algumas carreiras, desde então, tentaram, como já mencionado, estabelecer distinção entre concursados e não concursados, para fins de transposição. Mas, em grande parte dos casos, até mesmo tal distinção em nada resultou, pois os servidores estabilizados ou não passaram a fazer jus a remunerações iguais ou aproximadas das carreiras constituídas. E, passados 32 anos da promulgação da Constituição e trinta anos da implantação do RJU, pouca utilidade prática haveria em fazer uma ampla revisão das situações constituídas; notadamente, as aposentadorias estatutárias concedidas desde então. À luz do princípio, reconhecido pelos tribunais, da estabilidade das relações jurídicas, é bastante improvável que quaisquer efeitos a serem obtidos, do ponto de vista fiscal, fossem validados. Mesmo que o STF venha a julgar a ADI nº 2.968, é grande a possibilidade de que venha a modular seus efeitos com eficácia

*ex nunc* – ou seja, para o futuro, preservando as aposentadorias já concedidas e os direitos consolidados.

Quanto ao terceiro elo – talvez, entre todos, o principal, na medida em que produz insumos que poderiam ter viabilizado a implementação dos demais –, este carece de etapa anterior, mas decisiva.

Para assegurar a coerência dos planos de carreira com as demais disposições relativas à isonomia e ao RJU, torna-se necessário elaborar, antes da implantação dos planos de carreira propriamente ditos, um conjunto de diretrizes gerais que a orientem, aplicáveis a toda a administração pública federal.

O meio mais hábil para que se atenda a tais limites e princípios é a criação e a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma lei, norma jurídica superior infraconstitucional, capaz de estabelecer as regras gerais, as diretrizes para a implantação dos planos de carreira. Não se pode implantar planos descolados da realidade. Não se pode elaborá-los e discuti-los sem que haja parâmetros mínimos. É essencial que se tenha a medida da complexidade e da sistematicidade de carreiras, planos e cargos existentes para que possam ser ajustados à necessidade de assegurar regras transparentes de desenvolvimento em carreira ao servidor e corresponder aos princípios gerais de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade que regem a administração pública.

A tendência recente verificada traduz intenção explícita de tentarem-se soluções paliativas que ocultam a intenção de contornar dificuldades no trato do problema, sem atentar para a amplitude de suas repercussões sobre a administração pública.

Do ponto de vista conceitual, a incompatibilidade entre as propostas defendidas por alguns segmentos do serviço público, e por parte das próprias instituições governamentais, e o sistema admitido pela Constituição colocam em xeque os modelos apresentados à discussão. Somente se viabilizará uma solução duradoura para a organização do sistema de desenvolvimento em carreira se as propostas forem adequadas aos limites constitucionalmente impostos e ao interesse da sociedade.

Como evidencia o exposto ao longo deste estudo, somente por meio de um conceito de carreira que considere como elemento nuclear o conteúdo atributivo do cargo que se estará atendendo à norma constitucional, sob pena de construir um castelo de cartas sobre conceitos artificiais, como constatamos a partir da análise das medidas adotadas ao longo do período analisado.

Por sua vez, as tendências atualmente em evidência demonstram o perigo de deixar o assunto sem o merecido tratamento: sem as diretrizes que orientem a implantação dos planos de todos os poderes, ou com diretrizes enviesadas pelo corporativismo, cada plano ou proposta tende a constituir-se em casuísmo, sem qualquer correlação com o todo. Tais tendências têm como produto, não a definitiva

e correta implantação dos planos de carreira na administração pública, mas a adoção de medidas de alcance parcial contrárias à efetiva implantação do sistema do mérito e de processos transparentes de qualificação dos servidores.

A adoção de um modelo equivocado, partindo-se da premissa da simplificação conceitual, poderá ter, além disso, como consequência, um grave e profundo engessamento da máquina administrativa, o que contribuiria absurdamente para o aumento do corporativismo. Instituído-se, por exemplo, carreiras por órgão, com denominação própria e individualizada, identificadas com a natureza do órgão, estar-se-ia criando um grupo de carreiras diferenciadas e, portanto, incompatíveis entre si, no sentido de que cada uma teria suas características próprias.

Outro problema grave decorrente da adoção de princípios inadequados à sistematicidade do serviço público federal seria a inviabilização em definitivo da implantação de política remuneratória mais equitativa entre os três poderes e inclusive no mesmo poder. Cada plano, proposto por uma área ou um órgão do governo, e atendendo apenas às suas carreiras específicas e aos servidores nestas enquadrados, trataria do seu próprio sistema de remuneração, que instituiria vencimentos e vantagens sem nenhuma consideração em relação aos planos de outros órgãos ou áreas. É de supor-se que não seria tranquilo assegurar, a todos os servidores de todos os órgãos que hoje ocupam os mesmos cargos, mas que passariam a ocupar cargos novos nas novas carreiras, as mesmas vantagens: algumas carreiras seriam privilegiadas, em processo já por demais conhecido e que se repete ciclicamente.

Essa complexidade exige a busca de caminhos que aliem o interesse público, a conveniência da administração, o direito dos servidores e a busca da eficácia e eficiência, além do respeito aos limites jurídicos impostos pela natureza do objeto de intervenção. As medidas que vierem a ser adotadas somente serão duradouras e adequadas se atenderem a esses requisitos, os quais não são, necessariamente, contraditórios.

Há de se buscar, portanto, instrumentos para garantir que esses princípios sejam respeitados, o que exige que se dê um novo tratamento à matéria, que contemple aspectos e etapas fundamentais, conforme descrito a seguir.

- 1) Levantamento completo, nos três poderes, de cargos e categorias funcionais e respectivas atribuições, a fim de subsidiar a implantação dos planos e seu posterior enquadramento nestes. Esse levantamento deverá permitir a identificação e a descrição de todos os cargos existentes, os quais serão, posteriormente, classificados, avaliados e agrupados, de acordo com seus conteúdos ocupacionais e níveis de responsabilidade

e qualificação. Sem esse reordenamento geral dos cargos e funções, será impossível alcançar as etapas posteriores da organização de carreiras. Segundo recomenda a OCDE,

o serviço público brasileiro também precisa de um meio padrão de avaliação de cargos para fins de remuneração e classificação, a fim de introduzir mais transparência no sistema de remuneração e avançar para uma gestão mais eficiente dos níveis relativos de remuneração. Um princípio fundamental da organização deve ser a adequação de todos ou da maioria dos cargos em um sistema comum de classificação para definição de níveis e remuneração e uma estrutura comum de competência para fins de recrutamento, seleção e desenvolvimento de equipe. O princípio básico da classificação de cargos é que cargos similares com funções, desafios e condições de trabalho equivalentes devem ter remuneração equivalente (uma exigência constitucional – artigo 39, § 1º). Um sistema de classificação de cargos ajudaria a afastar o foco dos trabalhos individuais e a quebrar demarcações. Apesar de carreiras técnicas, profissionais e científicas especializadas serem naturalmente específicas para certos ministérios ou agências, elas também devem ser classificadas dentro da estrutura comum (OCDE, 2010, p. 168).

- 2) Elaboração de diretrizes técnicas para a implementação de planos de carreira na administração federal, adequadas à necessidade de recuperação conceitual da matéria ajustada à complexidade do serviço público e aos limites constitucionais. Essas diretrizes, tomando-se como ponto de partida o universo de cargos e respectivas atribuições, permitirão a fixação de critérios básicos para a constituição das carreiras e as regras gerais para sua administração. Tais diretrizes terão caráter geral, servindo como meio para que, no uso da autonomia que a Constituição assegura aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário para dispor sobre a organização e a remuneração de seus cargos, não seja violada a norma superior, de caráter geral, que determina a isonomia como decorrência da implantação dos planos de carreira. Em consequência, é essencial que se assegure também, por meio do instrumento próprio, que no âmbito do mesmo poder os planos de carreira sejam constituídos com base em regras gerais que lhes garantam coerência e compatibilidade de uns com os outros.
- 3) A estruturação dos planos deve ser orientada em função dos cargos e suas atribuições, organizando-se uma estrutura a partir de grupos ocupacionais, carreiras, classes e cargos em função de suas especificidades. Essa estrutura perpassaria todos os ministérios e entidades autárquicas e fundacionais.
- 4) Organização das carreiras em função de um quadro geral de pessoal para todos os servidores do mesmo poder, como consequência da adoção do RJU, evitando-se a organização de carreiras ou planos por órgãos ou áreas, o que

geraria planos estanques e diferenciados, que inviabilizariam a implantação correta da isonomia salarial e a mobilidade horizontal. Isso não significa, em nenhuma hipótese, a adoção de carreira única para todo o serviço público, mas carreira única para os mesmos cargos, com lotação distribuída em todos os órgãos em que sejam necessários, viabilizando-se a mobilidade entre estes e a otimização do aproveitamento da força de trabalho.

- 5) Revisão dos conceitos de progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira, de modo que sejam suprimidos aqueles incompatíveis com o texto constitucional e definidos claramente aqueles subordinados ao sistema do mérito. A uniformização dos mecanismos de desenvolvimento – resguardadas as peculiaridades decorrentes da estrutura e perfil de cada carreira – agregará maior grau de transparência e seriedade à administração das carreiras, de modo que carreiras de níveis de complexidade, qualificações e responsabilidades semelhantes não sejam tratadas de forma anti-isonômica.
- 6) Revisão e disciplinamento dos mecanismos e processos de avaliação de desempenho, atrelados sempre que possível a critérios de aferição da qualidade e produtividade do trabalho realizado. Esses mecanismos devem ser capazes de embasar os processos de desenvolvimento, reduzindo-se a importância do critério de antiguidade; medida que guarda consonância com a tendência mundial, como mostra o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), *El Trabajo en el Mundo*, de 1989,

tradicionalmente, em muitos países o critério para a promoção se baseia na antiguidade. Porém, há alguns anos, a promoção por mérito vem ganhando importância, porque os governos começaram a estabelecer métodos de avaliação do mérito mediante exames de ascensão, de qualificação do desempenho e do histórico da atuação anterior dos funcionários públicos. (...) Em alguns países, se têm renunciado totalmente ao critério da antiguidade como base para a promoção. No serviço público australiano, por exemplo, no qual durante quase quarenta anos se havia recorrido à antiguidade para desempatar nos casos de desempenho profissional dos funcionários, o mérito é agora o único critério para a promoção e para a determinação dos recursos de apelação. Nos Estados Unidos, o tempo de serviço não influi nas decisões com relação à ascensão, a não ser que esteja diretamente vinculado com a capacidade de efetuar o trabalho correspondente. Na Suécia, se prefere hoje o critério da competência (OIT, 1989 *apud* Abrucio, 1993, p. 98).

A adoção de sistemas de avaliação de desempenho, além disso, deverá respeitar as peculiaridades de cada carreira. A partir de regras e critérios de aplicação geral, é necessário prever que cada carreira deve ser sujeita a critérios uniformes, diferenciando-se, quando for o caso, a avaliação de desempenho de carreiras diferentes.

- 7) Subordinação da implantação dos planos à efetivação, mediante concurso público aberto a todos os cidadãos, dos servidores não concursados, ficando os não aprovados que já são estáveis em quadro em extinção.
- 8) Fixação de tabelas de vencimento ou subsídios – ou escalas ou grades de vencimento ou subsídios – que atendam à complexidade dos cargos existentes e suas posições hierarquizadas relativamente aos demais. A classificação e a avaliação de cargos a partir de critérios tecnicamente consistentes permitirá que se possa estabelecer comparações entre as carreiras e os cargos, contornando-se a tendência à mera equiparação de remunerações ou ao seu nivelamento artificial, equalizando-se o desigual.
- 9) Implementação de processos de aperfeiçoamento e formação inerentes à sua evolução na carreira profissional, associados a mecanismos de recompensa salarial pela sujeição do servidor, de maneira uniforme e isonômica.
- 10) Definição de regras de enquadramento nos novos planos e tabelas ou grades de vencimento em função de critérios objetivos (tempo de serviço, mérito e hierarquização dos cargos), corrigindo-se desvios verificados em passado recente em todos os poderes.
- 11) Definição em lei dos critérios a serem considerados para orientar a seleção de ocupantes de cargos em comissão, inclusive a titularidade de cargos efetivos, regidos pelo RJU e pertencentes a planos de carreira organizados, qualificados para seu exercício, excetuados os de natureza especial e dirigente máximo de autarquia e fundação, e competências como capacidade de gestão, de inovação e adaptação à mudança, de liderança e de colaboração, motivação e orientação estratégica. Sobre esse aspecto, vale recordar as lições de Wahrlich abordando as impropriedades da Lei nº 284/1936, que se repetiram nos planos posteriores, em maior ou menor medida:

Nos primeiros anos da Lei do Reajustamento, a generalização do provimento, em comissão, dos cargos de direção e o exercício, mediante gratificação de função, das posições de chefia, trouxe para os ocupantes das classes iniciais, ou seja, para os mais jovens, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública. Como esses anos coincidiram, em decorrência do disposto na mesma lei, exatamente com o início da institucionalização do sistema do mérito, o provimento em comissão dos cargos de direção e o exercício das funções de chefia mediante gratificação de função tendiam a beneficiar justamente os que estavam ingressando em serviço através de concurso público. Seria, assim, fator de atração no recrutamento para a função pública e foi benéfico do ponto de vista da eficiência administrativa.

A longo prazo, entretanto, constataram-se seus efeitos disfuncionais como, aliás, assinalou em outro artigo, há vários anos, a autora deste, ao dizer:

(...) Se, por um lado, o sistema da Lei nº 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quanto os que pretendia evitar, visto que a chefia em comissão torna a carreira extremamente aleatória. Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, não há carreira no serviço público federal brasileiro. Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido por motivos que nada tenham a ver com a qualidade de seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto extremamente negativo da administração brasileira, que urge corrigir. Já constitui mesmo sério problema de ética profissional, ao ensejar o comodismo, ao estimular a transigência, mesmo contra convicções pessoais, de ocupantes de cargos em comissão, temerosos, quer por questão de prestígio, quer por questão financeira, de perderem tais cargos (Wahrlich, 1976, p. 36).

- 12) Definição de um procedimento para a seleção de ocupantes de função de confiança ou cargo em comissão, inclusive os de livre nomeação e exoneração, com caráter vinculante, mediante processos de chamada pública, abertos a todos os interessados que comprovem o cumprimento dos requisitos para sua investidura, nos termos estabelecidos em edital, para elaboração de lista tríplice, a ser submetida à autoridade responsável pela nomeação. Esse processo deve caber a uma comissão de seleção, integrada por pelo menos três membros, dos quais dois seriam titulares de cargos efetivo e pelo menos um deles, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente ao cargo ou função a ser provido, cuja composição e procedimentos serão estabelecidos em ato do dirigente máximo do órgão ou da entidade. Esse órgão, contudo, não deve ser dotado de *autonomia* ou *mandato* no sentido que lhe dá a Lei nº 64/2011, de Portugal, que criou a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, com função de gerir os processos de seleção de pessoal para cargos de direção superior e intermediários e definir os critérios aplicáveis na seleção de candidatos (competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica e formação profissional). A lei portuguesa prevê que os membros dessa comissão exerçam mandatos por cinco anos (presidente) e quatro anos (vogais), e “actuam de forma independente no exercício das competências que lhes estão cometidas por lei e pelos presentes Estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções do governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas” (Portugal, 2011). Por tratar-se de atividade que deve ser exercida sob demanda, não nos parece que tal estrutura institucional e centralizada deva ser adotada no

Brasil, por ora, sendo suficientes os regramentos legais do procedimento para evitar o desvirtuamento de sua função.<sup>24</sup>

- 13) Qualificação dos órgãos técnicos para que possam, a contento, realizar as tarefas de suas competências, especialmente por intermédio do recrutamento e formação de servidores com esta finalidade, de modo a suprir carência antiga cujo agravamento inviabiliza a solução dos demais problemas.
- 14) Fortalecimento do órgão central do Sistema de Pessoal Civil, voltado para a coordenação geral do processo de implementação dos planos de carreira, como forma de contrabalançar as decisões setoriais que tendem a desequilibrar a implantação destes em favor de ministérios, órgãos ou setores mais “fortes”. Deve ser definido com precisão o papel normatizador do órgão central.
- 15) Fortalecimento de uma instituição voltada para a seleção e a formação de quadros superiores da administração pública, nos moldes de escolas de governo consagradas, como a Escola Nacional de Administração (ENA), da França;<sup>25</sup> a John Kennedy School of Government, dos Estados Unidos; a Enap do Canadá; o Instituto Nacional de Administração Pública (Inap), da Argentina; a Academia Federal de Ciências Administrativas, da Alemanha; e o British Civil Service College, papel que deve ser assumido pela Enap, entidade constituída com essa finalidade e cujas experiências demonstram a viabilidade de proceder-se a essa formação.

Os princípios a serem observados comprovam que, de forma diversa do que muitas vezes tem sido alegado, as condicionantes existentes não são contrárias à implementação de um sistema de carreiras que premie a eficiência, a profissionalização e o mérito individual, mas, pelo contrário, são da natureza de um serviço público democrático, representativo e voltado para o interesse da sociedade.

---

24. Outros países, como o Chile, também adotam sistemas centralizados de recrutamento para a alta direção. No Chile (OECD, 2019, p. 37-38), o Consejo de Alta Dirección Pública é responsável pela garantia da transparência, da confiabilidade e da impessoalidade dos processos de seleção. Esse colegiado é composto pelo director nacional del Servicio Civil, que o preside, e por quatro conselheiros de reconhecidos conhecimentos e experiência em administração de pessoal ou políticas públicas, designados para mandatos não coincidentes de seis anos e aprovados pelo Senado. A seleção de dirigentes leva em média quatro meses, sujeita a uma ampla publicidade. Uma empresa contratada analisa os currículos dos candidatos e submete uma lista para o conselho ou comitê de seleção sob sua supervisão, que escolhe candidatos para entrevista e submete uma lista final à autoridade competente para a escolha. Sistemas de recrutamento para cargos de direção superior existem também em países como Austrália, Finlândia, Hungria, Holanda, República Eslovaca e Suécia, assim como no Reino Unido e nos Estados Unidos, embora o número de pessoas recrutadas fora do serviço público raramente seja elevado (OECD, 2008, p. 74).

25. Apesar de, desde 1945, ter contribuído enormemente para a formação de um quadro de excelência e renovado, no serviço público francês, e do qual saíram diversos presidentes da República e primeiros-ministros, em abril de 2021, o presidente Emmanuel Macron, ele mesmo um egresso da ENA, atendendo a pressões do movimento dos Coletes Amarelos, anunciou a extinção da escola, a partir de janeiro de 2022, e sua substituição pelo Institut du Service Public (ISP). A nova instituição surge com a missão de reduzir o elitismo nos quadros superiores da administração e o corporativismo que o atual governo francês atribui à ENA, e seus egressos, em vez de terem acesso imediato aos *grands corps* do Estado, deverão passar por posições de direção iniciais e intermediárias ao longo da carreira, com maior mobilidade entre órgãos. O ISP será um entre treze instituições formadoras do serviço público. Ver France's... (2021).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Profissionalização. *In*: ANDRADE, R. de C.; JACOUD, L. (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**: administração pública brasileira. Brasília: Enap; Cedec, 1993. v. 2, p. 33-104.
- AGUILAR, L. F. El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. **Revista del Clad: reforma y democracia**, n. 39, p. 5-32, oct. 2007.
- BOWMAN, J.; WEST, J. P. (Ed). **American public service**: radical reform and the merit system. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- BRASIL. Constituição Federal de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1937.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de Abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos estados e dos municípios. **Diário Oficial da União**, 10 abr. 1939. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/7Yn4dK>>.
- \_\_\_\_\_. Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988a.
- \_\_\_\_\_. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988b. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/7zoTkf>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, 19 abr. 1991. Disponível em: <<https://is.gd/hdqXwk>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Protocolo nº 006/2006. Aprova as diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreira, cargos e salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS – SUS. Brasília: MS, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3uYJshj>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 2, 16 dez. 2011. Disponível em: <<https://is.gd/Py1ORh>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, 11 ago. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/4AupoU>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**, Brasília, n. 249, jan. 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/7mAMzh>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, 14 jul. 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/lvmSTr>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: PR, 2020.

CARAM, B. Negros são minoria no serviço público federal e ocupam apenas 15% de cargos mais altos. **Folha de S.Paulo**, 5 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3RzLAue>>.

CASTRO, M. F. Dimensões críticas da governabilidade: mercado, sociedade e política econômica. In: SEMINÁRIO PARA A ELABORAÇÃO DE UMA AGENDA NACIONAL DE GOVERNABILIDADE, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: PNUD, set. 1996.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, jul. 2018. (Nota Técnica Diest, n. 14).

CHARRON, N. *et al.* Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 89-104, Oct. 2016.

COLLINGTON, R.; MAZZUCATO, M. Britain's public sector is paying the price for the government's consultancy habit. **The Guardian**, 20 Sept. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PChqjr>>.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The merit of meritocratization. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 3, p. 656-668, Jan. 2012.

DALLARI, A. de A. (Org.). **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 167 p.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to New Public Management. **Public Money and Management** v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

EVANS, P. (Org.). **Autonomia e parcerias**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004. 404 p.

FRANCE'S leadership academy needs more science and inclusion. *Nature*, v. 594, n. 7861, p. 7-8, 2 June 2021. Disponível em: <<https://go.nature.com/3BfBnJ9>>.

GRAEF, A. **A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira**. Brasília: MP, jun. 2009.

GRAEF, A.; CARMO, M. da P. da C. A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira: o papel das carreiras transversais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Clad, 2008.

MARKOVITS, D. (Ed.). **The meritocracy trap**: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite. New York: Penguin Press, 2019.

MELLO, C. A. B de. (Org.). **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MODESTO, P. O sentido constitucional de carreiras no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Público**, n. 49, jan.-mar. 2017.

MOREIRA, R. de S. M.; LUCIO, G. de S. Gestão de carreiras no Poder Executivo federal: avanços recentes e perspectivas futuras. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012. **Anais...** Brasília: Consad, jun. 2012.

NASCIMENTO, K. **Classificação de cargos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1962. 139 p.

NIGRO, F.; NIGRO, L. (Ed.). **The new public personnel administration**. 5th. ed. Itasca: Peacock, 2000, 396 p.

NUNES, V. Um a cada seis servidores da União poderá se aposentar nos próximos 5 anos. **Correio Braziliense**, 6 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PjwTVJ>>.

\_\_\_\_\_. Ministros do TCU dizem que auditores querem “reserva de mercado”. **Correio Braziliense**, 7 out. 2021. Disponível em: <<https://is.gd/yxiLKL>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: relatório da OCDE – Brasil 2010. Paris: OECD Publishing, 2010. 337 p.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The State of the public service**. Paris: OECD Publishing, 2008. 93 p.

\_\_\_\_\_. **International study on the role of supreme audit institutions in supporting and enhancing good governance**. Paris: OECD Publishing, 2014.

\_\_\_\_\_. **Skills for a high performing civil service**. Paris: OECD Publishing, 2017. 135 p.

\_\_\_\_\_. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system**. Paris: OECD Publishing, 2019. 98 p.

\_\_\_\_\_. **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020. 235 p.

PETERS, B. G. **Governance: a garbage can perspective**. Vienna: Institute for Advanced Studies, Dec. 2002. (Political Science Series, n. 84).

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (Ed.). **Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity**. 4th. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PORTUGAL. Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro de 2011. Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da administração pública, procedendo à quarta alteração à Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e à quinta alteração à Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. **Diário da República**, nº 244, p. 5373-5389, 2011. Série I de 2011-12-22. Disponível em: <<https://is.gd/ZTOiWi>>.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, Jan. 2000.

REICH, R. B. (Ed.). **The system: who rigged it, how we fix it**. New York: Alfred A. Knopf, 2020.

RIGOLIN, I. B. Plano de carreiras. **Boletim de Direito Administrativo**, v. 7, n. 3, p. 167-173, mar. 1991.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.335**. Brasília: STF, 2003.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 602.414**. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/S0O5ed>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 642.895**. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/BsSwyB>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 770.034**. Brasília: STF, 2016.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.199**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/rOeIAz>>.

SANTOS, L. A. dos. **A organização de planos de carreira no serviço público federal**: evolução, conceitos, limites e possibilidades. 1996. 431 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

SANTOS, L. A. dos; SOUZA, R. L. S. de. Mérito, desempenho, transparência e confiança no Brasil: o ciclo incompleto. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, Guadalajara. **Anais...** Guadalajara: Clad, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3PD92jO>>.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

WAHRLICH, B. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 3, p. 7-46, jul.-set. 1976.

WEBER, M. (Org.). **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1. 422 p.

XAVIER, C. A. M. Pessoal organizado em quadro de carreira: prescrição. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 5, n. 28, p. 29-31, nov.-dez. 1980.

ZILLER, J. Fonction publique et fonctionnaires: comparaisons internationales. **Problemes Politiques et Sociaux**, La Documentation Française, Paris, n. 601, p. 63, fév. 1989.