

MENSAGEM Nº 134

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021, que “Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança, autoriza o Poder Executivo federal a transformar, sem aumento de despesa, cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, prevê os Cargos Comissionados Executivos - CCE e as Funções Comissionadas Executivas - FCE e altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre secretarias”.

Brasília, 14 de abril de 2021.

Brasília, 13 de Abril de 2021

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua apreciação o anexo Projeto de Medida Provisória que estabelece medidas de simplificação da gestão, autoriza o Poder Executivo federal a alterar quantitativos e a distribuição, mediante transformação, de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações de livre concessão da administração pública federal, autárquica e fundacional sem aumento de despesa, prevê os Cargos Commissionados Executivos – CCE, as Funções Commissionadas Executivas – FCE, extingue cargos em comissão, funções de confiança e gratificações e altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre secretarias.
2. A proposta está em consonância com a competência do Ministério da Economia, de organização e modernização administrativa, prevista no inciso XVIII do art. 31 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Ela é resultado de um trabalho lastreado na experiência acumulada do Departamento de Modelos Organizacionais da Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, unidade técnica responsável pela gestão de cargos, funções e gratificações do Poder Executivo federal.
3. A medida objetiva melhorar a qualidade do serviço público federal mediante revisão e modernização da gestão de cargos em comissão, das funções de confiança e de gratificações de livre concessão não intrínsecas às carreiras, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, por meio de maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis sem implicar em aumento de despesa, promovendo a valorização do servidor de carreira por meio de maior profissionalização, reforçando a adoção de critérios técnicos para a ocupação das posições de chefia, direção e assessoramento.
4. A proposta permitirá uma transição segura e gradual para um novo modelo de cargos, funções e gratificações mais justo, flexível e meritocrático, otimizando a gestão dos recursos disponíveis de modo que possam ser customizados caso a caso, com maior eficiência, mediante transformações que não impliquem aumento de despesa e que o Poder Executivo federal possa operacionalizar mediante decreto para viabilizar, de forma tempestiva, o adequado funcionamento dos órgãos e entidades na prestação dos serviços públicos. Ressalta-se que os cargos, funções e gratificações do novo modelo não se aplicam às instituições federais de ensino, às agências reguladoras e às Funções Commissionadas do Banco Central. Também continuarão existindo os cargos de Ministro de Estado, Natureza Especial, as Gratificações Temporárias dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), de Atividade em Escola de Governo (GAEG), por serviço extraordinário (GSE) do IBGE, os Cargos Especiais de Transição Governamental (CETG), as Gratificações de Representação dos Órgãos da Presidência da República, devida a militares praças (RMA) e a militares oficiais (RMP) e a Gratificação Temporária do Sistema de Proteção da Amazônia

(GTS-SIPAM).

5. Cabe enfatizar que as gratificações de que se trata nesta proposta são exclusivamente as gratificações: I - cuja concessão, designação, nomeação, retirada, dispensa ou exoneração possa ser realizada mediante ato discricionário da autoridade competente; e II - que não componham a remuneração do cargo efetivo, do emprego, do posto ou graduação, para qualquer efeito. Em outras palavras, a proposta não trata das gratificações das carreiras, como a gratificação por desempenho e a gratificação de qualificação, que dispensam a necessidade de atos formais de nomeação ou de designação e que compõem a remuneração do cargo, emprego, posto ou graduação.

6. O Poder Executivo federal, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, possui atualmente 34 (trinta e quatro) espécies de cargos em comissão, funções de confiança e gratificações de livre concessão não intrínsecas às carreiras, com 111 (cento e onze) níveis remuneratórios distintos, para as quais existe um imenso estoque de atos legais e infralegais para disciplinar o tema, muitos deles já desconexos com as necessidades atuais do setor público. A elevada diversidade de espécies significa também a existência de critérios diversificados para elegibilidade e distribuição, o que ocasiona maiores dificuldades de gestão. Enquanto algumas espécies não podem ser utilizadas em toda a estrutura regimental do órgão ou da entidade, outras são exclusivas para determinado órgão ou exclusivas para determinadas categorias de servidores. Além disso, a legislação da maioria das espécies existentes não prevê a possibilidade de alteração, pelo Poder Executivo, dos quantitativos e da sua distribuição mesmo quando não há aumento de despesa, o que dificulta a conciliação entre oferta e demanda e prejudica a alocação eficiente dos recursos orçamentários disponíveis.

7. Além de gerar complexidade na gestão, o elevado número de espécies acarreta a existência de muitos níveis remuneratórios com pequenas diferenças entre si, bem como disparidades remuneratórias para encargos com grau semelhante de chefia, direção ou assessoramento entre os órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

8. Cumpre destacar também o atual cenário de limitações fiscais do Estado brasileiro, com restrições orçamentárias promovidas pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu o teto de gastos, mecanismo de controle dos gastos públicos federais criado para durar por 20 anos, e pela edição da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que a partir de 28 de maio de 2020 e até 31 de dezembro de 2021 (ou enquanto perdurar a pandemia do Covid-19) vedou temporariamente a criação de cargos, empregos ou funções que impliquem aumento de despesa e a admissão, bem como a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas apenas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa (incisos II e IV do art. 8º). Porém, verifica-se a existência de demandas por cargos e funções dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, cujas propostas são apreciadas pelo Ministério da Economia levando-se em consideração o atual cenário restritivo.

9. Para combater os problemas identificados, o Ministério da Economia propõe uma reformulação da gestão e do quadro de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações atualmente existente. Tal reformulação pretende adotar, em substituição ao demasiado número de espécies, uma organização única de cargos em comissão, funções de confiança e gratificações que possa ser utilizada no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, independente do órgão, entidade, plano de cargos ou carreira, com racionalização dos níveis remuneratórios e legislação consolidada, moderna e uniforme. Dadas as peculiaridades de cada segmento, a nova composição de cargos e funções não alcança as Agências Reguladoras, as Instituições federais de ensino e o Banco Central do Brasil.

10. Trata-se de tema de extrema relevância na agenda de desburocratização da Administração Pública, apresentando-se como um passo importante para a busca de uma gestão governamental mais eficiente, flexível e transparente. A proposta pode trazer importantes benefícios de aumento de

eficiência organizacional, já que com ela o Poder Executivo contará com um menor número de espécies de cargos, funções e gratificações, legislação mais moderna e consolidada, remuneração equitativa, maior eficiência na distribuição dos cargos e funções e a expansão de critérios técnicos para ocupação.

11. Como todas as espécies de cargos, funções e gratificações são instituídas por lei, há a necessidade de implantação de um novo arcabouço jurídico que possa promover as modificações pretendidas para a profissionalização da gestão. Dessa forma, sugere-se a edição desta Medida Provisória que, além de promover as modificações necessárias para dar solução à problemática relatada, irá harmonizar as atuais legislações sobre o tema com as revogações propostas.

12. Em termos específicos, a proposta de Medida Provisória prevê cinco medidas principais para proporcionar uma condição melhor de gestão de cargos e funções no Poder Executivo federal e dos modelos institucionais. São elas:

a) a autorização para alterações de quantitativos e de distribuição dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações existentes no Poder Executivo federal, mediante transformação, desde que não implique aumento de despesa;

b) a previsão do Cargo Comissionado Executivo - CCE e da Função Comissionada Executiva - FCE do Poder Executivo federal, sem nenhum quantitativo;

c) a extinção de cargos em comissão, funções de confiança e de gratificações, até 31 de março de 2023;

d) previsão de que as funções de confiança e as gratificações exclusivas de servidores efetivos não poderão ser transformadas em cargos em comissão; e

e) a previsão de expansão de critérios técnicos para ocupação de cargos e funções.

13. No art. 3º, propõe-se que o Poder Executivo federal fique autorizado a efetuar a alteração dos quantitativos e da distribuição, mediante transformação, de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações, observados os valores de remuneração e desde que não implique aumento de despesa (lembrando que as gratificações de que se trata na proposta são, conforme o § 1º do art. 3º da proposta de Medida Provisória, exclusivamente as que atenderem aos critérios dos incisos I e II descritos no item 5 desta EM). Esclarece-se que a autorização de que trata o art. 3º não se aplica aos cargos de Ministro de Estado e de Direção das agências reguladoras, de que trata o art. 2º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, cuja alteração dos quantitativos ou da distribuição continuará dependendo de projeto de lei.

14. Esta medida permitirá a racionalização e a substituição dos quantitativos das espécies atualmente existentes pela nova organização de cargos e funções aqui proposta, que será composta pelos Cargos Comissionados Executivos – CCE e pelas Funções Comissionadas Executivas – FCE.

15. Os Cargos Comissionados Executivos - CCE, nos níveis 1 a 18, e as Funções Comissionadas Executivas - FCE, nos níveis 1 a 17, serão destinados às atividades de chefia, direção e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Os CCE equiparam-se, para todos os efeitos legais e regulamentares às FCE de mesmo nível, com a diferença de que admitem a nomeação de pessoas com e sem vínculo com a Administração, enquanto as funções, conforme previsão do inciso V do art. 37 da Constituição Federal, são exclusivas para servidores efetivos. Uma diferença em relação ao CCE nos níveis 1 a 4 é que esses níveis serão destinados apenas a servidores efetivos, não sendo admitidas pessoas sem vínculo em razão da baixa remuneração.

16. Para manter a hierarquia remuneratória, a proposta prevê que o CCE nível 18 apenas

poderá ser atribuído para os cargos de Natureza Especial - NES, que é da mais alta hierarquia do Poder Executivo federal, regidos pelo critério da mais alta confiança. Por esse motivo, a proposta não prevê FCE para o nível 18. Servidores efetivos poderão ocupar o CCE nível 18 da mesma forma como hoje podem ocupar cargos NES. Os demais casos deverão seguir a ordem hierárquica decrescente dentro da estrutura de CCE e FCE quando da transição para o novo modelo.

17. Cumpre esclarecer que os valores remuneratórios para o CCE e para a FCE levaram em consideração as remunerações dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações existentes com o objetivo de racionalizar os níveis remuneratórios, suavizar o processo de transição na medida do possível e eliminar disparidades remuneratórias pela ocupação de cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento.

18. As regras de remuneração, tanto do CCE quanto da FCE, espelham as atuais regras definidas para cargos em comissão e funções de confiança contidas no art. 2º da Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2017. Os ocupantes de CCE sem vínculo com a Administração farão jus ao valor do cargo em comissão, enquanto ocupantes com vínculo poderão escolher entre as mesmas formas de percepção disponíveis hoje, como a que prevê a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do valor da CCE. Os níveis 1 a 4 foram estabelecidos levando em consideração a existência de gratificações nessa faixa salarial, cujo valor é acrescido à remuneração do ocupante e que permitem a requisição de empregados públicos que não podem ocupar funções de confiança.

19. Além disso, de acordo os artigos 18 e 19 da proposta, o Poder Executivo definirá os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos CCE e das FCE. Oportuno lembrar que, atualmente, os cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores-DAS e as Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE já possuem critérios técnicos de experiência e qualificação para sua ocupação, definidos no Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.

20. Também cabe destacar que a proposta promoverá, por meio do art. 17, a exigência de critérios gerais de ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública direta, autárquica e fundacional. A colocação de tal dispositivo em lei reforça o compromisso desta gestão com a profissionalização do serviço público, trazendo para a lei, dispositivo já vigente pelo Decreto nº 9.727 de 2019.

21. Para o CCE e FCE, a proposta prevê dispositivos que afastam a possibilidade de sua acumulação com qualquer outro tipo de cargo em comissão, função de confiança, assim como a possibilidade de incorporação do seu valor à remuneração do servidor ocupante de cargo efetivo, do empregado público e do militar na ativa ou na reserva, aos proventos de aposentadoria e de pensão, ressalvada, no caso dos servidores civis, a opção de que trata o § 2º do art. 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Outra semelhança importante de enfatizar é que a proposta não criará nenhum quantitativo para nenhuma das novas espécies, o que deve ocorrer à medida que o Poder Executivo federal alterar os quantitativos de outros cargos em comissão, funções e gratificações de livre concessão, mediante transformação, por meio da revisão dos decretos de aprovação das estruturas regimentais dos seus órgãos e entidades, de forma condicionada ao não aumento de despesa. Essa revisão deverá ocorrer no prazo máximo até 31 de março de 2023, premida pela previsão de extinção das espécies de cargos, funções e gratificações explicada a seguir.

22. No art. 15, propõe-se a extinção, até 31 de março de 2023, de 7 (sete) das 34 espécies de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações existentes, o que acarretará na redução de 111 para 72 (setenta e dois) níveis remuneratórios distintos para cargos em comissão, funções de confiança e gratificações de livre concessão para todo o Poder Executivo federal. As espécies alvo de extinção representam 43,6% do quantitativo total existente de posições, cabendo reiterar que os cargos em comissão e as funções de confiança das instituições federais de ensino não

serão alvo de extinção da proposta, respondendo praticamente sozinhas pela outra grande parte do quantitativo total existente (41,6%). Também, cabe repetir, não serão alvo da proposta de extinção as Funções Comissionadas do Banco Central, os cargos das Agências Reguladoras, os cargos de Ministro de Estado e de Natureza Especial, os Cargos Especiais de Transição Governamental (CETG), as Gratificações por serviços extraordinários (GSE) do IBGE, as Gratificações Temporárias das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), as Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo (GAEG), as Gratificações Temporárias do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (GSISP), as Gratificações de Representação dos Órgãos da Presidência da República, devida a militares praças (RMA) e a militares oficiais (RMP) e as Gratificações Temporárias do Sistema de Proteção da Amazônia (GTS-SIPAM).

23. O processo de transição se dará da seguinte forma. Todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal que dispõem de cargos, funções ou gratificações que serão extintas ou não pela proposta legislativa deverão revisar suas estruturas regimentais ou estatutos e elaborar uma nova proposta de estrutura com base nas novas espécies criadas (CCE e FCE) ou com as espécies a serem extintas até os prazos estabelecidos e encaminhá-la para apreciação do Ministério da Economia, nos termos do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, ou do decreto regulamentador que poderá substituí-lo. O órgão ou entidade deverá considerar todos os cargos, funções e gratificações que já lhe foram distribuídos e que serão extintos até 31 de março de 2023 para a proposta da nova estrutura, e avaliar as atuais ocupações frente às necessidades organizacionais e aos limites orçamentários para que não implique aumento de despesa.

24. A urgência e relevância da medida se deve ao fato de que a atual estrutura de cargos, funções e gratificações ocasiona ineficiências na alocação de recursos orçamentários, cada vez mais escassos, bem como disfunções gerenciais que direta e indiretamente influenciam a prestação dos serviços públicos. Além disso, na situação atual existe uma quantidade excessiva de espécies de cargos, funções e gratificações, o que ocasiona imenso quantitativo de atos legais e infralegais para disciplinar o tema, muitos deles já desconexos com as necessidades de gestão do Poder Público. A proliferação de espécies acarreta descoordenação e ineficiências de alocação de recursos, já que a maioria delas é exclusiva para determinado órgão, carreira ou atividade, não sendo possível sua utilização de forma comum e abrangente por todos os órgãos e entidades. Portanto, faz-se necessária ação sanadora imediata que, ademais, será implementada sem aumento de despesa.

25. Quanto às mudanças sugeridas na Lei nº 13.844, de 2019, entende-se ser urgente e relevante dar flexibilidade à organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios ampliando as possibilidades de alteração das estruturas organizacionais por meio de Decreto Presidencial, como forma de dotar a administração pública de mecanismos de gestão mais modernos e flexíveis.

26. Por meio da inclusão de art. 58-A na Lei nº 13.844, de 2019, Decreto do Presidente da República poderá, sem aumento de despesa, alterar a denominação das secretarias especiais e das secretarias nacionais e alterar os quantitativos das secretarias dentro dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República. A medida está vinculada à maior possibilidade de transformação de cargos em comissão e funções de confiança, sem aumento de despesa, que precisa se refletir na possibilidade de alterar estruturas administrativas inferiores que não dependem de lei por não se caracterizarem como órgãos.

27. Finalmente, este Ministério entende que as medidas ora propostas mostram-se relevantes para ajustar as espécies de cargos em comissão e funções de confiança existentes às necessidades atuais e futuras do Poder Executivo federal, contribuindo de forma significativa para a simplificação e melhoria da gestão e, conseqüentemente, para a execução adequada das políticas públicas e alcance dos objetivos institucionais dos órgãos e entidades, com clara valorização do servidor de carreira e reflexos positivos para a sociedade.

28. São essas as razões que me levam a propor à sua consideração o Projeto de Medida Provisória em questão.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes*