



Inovação na Administração Pública

Dra. Élide Graziane Pinto

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo
Doutora em Direito Administrativo pela UFMG,
com pós-doutorado em Administração pela EBAPE-FGV
Professora de Finanças Públicas da FGV-SP

SOBRE A PEC 32/2020

Artigo escrito em coautoria com
Vinícius Amaral



[https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/
e-isto-uma-reforma.ghtml](https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/e-isto-uma-reforma.ghtml)

Valor | Opinião

É isto uma reforma?

Proposta concorre para dilapidar esforços de décadas pelo aperfeiçoamento do serviço público

Por Vinícius Amaral e Érika Caporale Pinto



“Reformar” significa “dar melhor forma a”. Esse primeiro sentido dado pelo dicionário promete mudança intrinsecamente positiva. É preciso, no entanto, investigar se toda e qualquer reforma pode receber tão positivas alcunhas.

Recentemente, o Executivo Federal enviou sua proposta de reforma administrativa. A proposta de precificação fiscal, a PEC 32/2020 promete substituir unidade para reduzir inconstitucionalmente a oferta estatal de serviços públicos, mas se limita, por exemplo, de conter violações ao teto remuneratório.

Proposta, na essência, concorre para dilapidar esforços de décadas pelo aperfeiçoamento do serviço público

Como se reinventasse a roda do tema, a PEC ignorou a aprendizagem de erros e acertos das reformas administrativas empreendidas pelo Decreto-Lei 200/67 e pela Lei 8.112/90. Se fosse possível, em vez de novas alterações constitucionais, a proposta de reforma administrativa atual demandaria mudanças em leis ordinárias e complementares, para dar efetividade às provisões já existentes sobre avaliação de desempenho e controle da produtividade dos servidores públicos.

A proposta, seja contraditória para quem defende a melhoria da gestão pública e proposta de revogação da atual exigência da existência de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos.

Mas, enfim, qual é a razão de ser da PEC 32? Em uma análise fria do texto, parece-nos que esta proposta, essencialmente, fomenta maior concentração de poder nas mãos do Executivo. Tal cenário tende a ampliar o risco de exercício autoritário de

REFORMA ADMINISTRATIVA: QUAIS PROBLEMAS JUSTIFICAM O ESFORÇO DE CORREÇÃO/ APRIMORAMENTO?

Alguns dos nossos problemas nucleares seguem sem enfrentamento adequado:

1) **falta de escala mínima na operação das redes de serviços**, por exemplo, sanitária e educacional decorrente do pulverizado processo de criação de municípios ocorrido a partir de 1988. Daí decorre que milhares de pequenos municípios não conseguem executar tais serviços públicos essenciais, com acuidade técnica, sustentabilidade fiscal, qualidade e ganho de escala. Para contornar essa **fragmentada e antieconômica capacidade operacional**, urge implementarmos as regiões de saúde previstas na legislação do Sistema Único de Saúde; assim como temos de ampliar o uso dos consórcios públicos e lutar pela estruturação efetiva do Sistema Nacional de Educação.

REFORMA ADMINISTRATIVA: QUAIS PROBLEMAS JUSTIFICAM O ESFORÇO DE CORREÇÃO/ APRIMORAMENTO?

2) possibilidade ilimitada de troca dos quadros dirigentes, a pretexto de discricionariedade dos agentes políticos nomeantes. Ora, a alta rotatividade dos servidores comissionados, contratados temporários e terceirizados implica **onerosa perda da memória do serviço, risco de captura patrimonialista e incapacidade de resguardar a continuidade dos serviços**. Se a cada troca nos níveis tático e estratégico de comando nas políticas públicas de saúde e educação corresponder uma realidade de terra arrasada em que os que entram negam o aprendizado deixado pelos que saíram e em que se busca, arrogante e irresponsavelmente, reinventar a roda; simplesmente será impossível assegurar racionalidade à máquina pública.

REFORMA ADMINISTRATIVA: QUAIS PROBLEMAS JUSTIFICAM O ESFORÇO DE CORREÇÃO/ APRIMORAMENTO?

3) insegurança jurídica e regressividade fiscal quanto aos critérios quantitativos e qualitativos de rateio das responsabilidades de execução das políticas públicas entre os três níveis da federação e, por conseguinte, judicialização das omissões e vazios assistenciais. **Uma guerra fiscal de despesas prejudica a pactuação federativa do SUS e da educação básica obrigatória**, onerando proporcionalmente mais os municípios e mitigando a eficácia dos direitos fundamentais à saúde e à educação em nosso país.

As disputas federativas e, em especial, a retração da União no custeio dos serviços públicos que amparam aludidos direitos impõem um desarranjo estrutural ao SUS e interditam a regulamentação do SNE e do custo aluno qualidade, previstos no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

REFORMA ADMINISTRATIVA: QUAIS PROBLEMAS JUSTIFICAM O ESFORÇO DE CORREÇÃO/ APRIMORAMENTO?

Por fim, mas não menos importante,

4) baixa aderência entre o planejamento setorial e a execução orçamentária, causada pela voluntariosa condução dos recursos públicos tendente à maximização dos ganhos de curto prazo eleitoral, em detrimento das prioridades eleitas pela coletividade para o médio prazo em cada política pública. Some-se a isso o fato de que o **planejamento é majoritariamente construído de modo protocolar e frágil, o que retroalimenta o problema anterior da sua baixa normatividade e alto nível do seu descumprimento**. Esse acúmulo de falhas amplia o espaço de discricionariedade dos gestores responsáveis pela execução intertemporal tanto do planejamento setorial, quanto do ciclo orçamentário. O produto final desse ciclo de precária concepção planejada dos serviços públicos e baixa aderência entre executado e planejado é uma gestão pública francamente suscetível de captura patrimonialista e pouco profissional. O amadorismo e o improvisado, na melhor das hipóteses, são manejados para apagar incêndios e, na pior delas, para atender a pleitos paroquiais que trazem severo risco de apropriação privada do interesse público.

DIAGNÓSTICO INAUGURAL

FALTA-NOS EQUIDADE NO AJUSTE FISCAL E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Gasto público de qualidade, em uma visão bastante simplificada, significa **gasto bem planejado**, cuja execução se revele aderente às **estimativas de custo e resultado**, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento. Dito de forma ainda mais direta, gasto adequado é aquele que é **resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização**.

Mas para sabê-lo resolutivo, o próprio problema há de estar bem delineado e suas rotas de enfrentamento deverão ter sido intensamente analisadas, sob pena de voltarmos ao ciclo vicioso de não termos clareza sobre o que fazer para não repetirmos os erros do passado.

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LIMITES FORMAIS DE DESPESA

De que adianta termos mais uma (a enésima?) norma que imponha limites formais à despesa de pessoal, seja como contrapartida ou não, se até agora não conseguimos dar vazão e cumprir os cinquentenários ditames do DL 200? A título de exemplo, lembramos que os incisos II, IX e X do seu artigo 94 determinam que a gestão de pessoal na administração pública deve ser aderente aos princípios de:

II - **aumento da produtividade**,

IX - **fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas** e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos **quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal**. Aprovação das lotações segundo **critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão**.

X - **Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso**, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, **impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função**.

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LIMITES FORMAIS DE DESPESA

O que parece óbvio nos princípios acima citados é que a ideia de produtividade no serviço público está intrinsecamente ligada à correlação entre custos estritamente necessários ao alcance dos resultados, o que passa pelo controle do quadro de pessoal. Mas o óbvio não é fácil.

Para avançar no controle da produtividade, é preciso mensurar quantitativos de pessoal no setor público que tenham, tanto quanto possível, parâmetro correlato na iniciativa privada. Eis, aliás, o teor do artigo 95 do DL 200, onde se exige a **“verificação da produtividade do pessoal a ser empregado em quaisquer atividades da Administração Direta ou de autarquia, visando a colocá-lo em níveis de competição com a atividade privada ou a evitar custos injustificáveis de operação”**.

FRAGILIDADES NO SEIO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO: SOCIEDADE QUE NÃO PLANEJA O QUE ALMEJA, ACEITA QUALQUER RESULTADO

- 1)** ausência de planejamento suficiente para cumprir as obrigações constitucionais e legais de fazer – modelos padronizados de PPA, LDO e LOA feitos por consultorias contábeis e de informática, sem qualquer diagnóstico da realidade local, sem metas mensuráveis em indicadores de processo e de resultado e sem a clara indicação de custos;
- 2)** execução orçamentária permeada por atos imotivados ou abusivos, como o são, por exemplo, o alto índice de abertura de créditos adicionais suplementares e a desídia na arrecadação da dívida ativa e
- 3)** falta de controle de aderência de procedimentos e resultados aos fins previstos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado.



GRANDES DESAFIOS

1. Diagnóstico efetivo de demandas (prioridades alocativas: obrigações legais e constitucionais de fazer/ série histórica de inadimplemento e judicialização) com a **apresentação de metas, custos e indicadores que afirmam processo e resultado**, cujo processo de construção tenha ocorrido de forma legítima e tecnicamente consistente;
2. **Eleição de prognóstico** (dentre os vários possíveis), por meio da motivação comprobatória de economicidade e legitimidade, conforme a realidade situada em análise histórica e prospectiva, para fins de implementação mediante **coordenação e descentralização que “enraizem” a solução no contexto para o qual foi concebida**;
3. Controle de conformidade e **aderência entre planejado e executado** (art. 75, III da Lei 4.320/1964 e art. 74, I e II da CR/88) – **custo/ resultado: teste de efetividade**

PRIORIDADE DO FOCO OPERACIONAL NO CONTROLE INTERNO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CUSTOS E RESULTADOS

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a **finalidade** de:

I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;**

II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, **sob pena de responsabilidade solidária.**


§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

CONTROLE NO DL 200/1967: BINÔMIO CUSTO-RISCO

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da **execução dos programas e da observância das normas** que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será **racionalizado** mediante **simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.**



CONTROLE NA LEI 4320/1964:

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO NO CONTRASTE ENTRE METAS FÍSICAS E RESULTADOS DE UM LADO ENTRE METAS FINANCEIRAS E CUSTOS DE OUTRO

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - **o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.**

[...]

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. **Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.**

DEVER DE BOA GESTÃO DO PLANEJAMENTO À PRESTAÇÃO DE CONTAS

Desperdício e desvios não são referidos apenas à fase da execução, mas indicam fragilidades de diagnóstico e má qualidade de planejamento, que se espraiam pelos atos e procedimentos de execução e são amparados pela péssima avaliação de custos e resultados de que se reveste o controle eminentemente formal no Brasil.

Interessante notar que, à luz da Lei 12.846/2013, o combate à corrupção implica até mesmo corresponsabilidade das empresas com quem o Estado contrata em todo o ciclo de realização da despesa pública. Por que não avançamos nesta rota?

NÃO HÁ SOLUÇÕES FÁCEIS PARA PROBLEMAS COMPLEXOS E ANTIGOS

Precisamos adotar estratégias de **comparação de indicadores** dentro e fora do país, atrair **lições de sistemas bem-sucedidos** para replicá-las na medida do possível, bem como **depurar práticas de gestão reconhecidamente ineptas**. Aprender corrigindo, comparando, enfim, buscando melhor compreender, para só, então, propor soluções mais densas e, por óbvio, mais atentas à realidade em que serão aplicadas.

Ora, tentar e errar sucessivas vezes, tráfegando de um extremo a outro no trato do interesse público e no manejo de recursos sabidamente escassos não é uma questão com a qual possamos nos acomodar. A coerência e a responsabilidade temporalmente estendida das políticas públicas reclamam de nós, ao menos, maior apreço pelo **caráter autovinculante do planejamento, pela execução aderente ao planejado e pelo controle reflexivo de como superar os erros**, para neles não voltarmos a incorrer.

REFORMA ADMINISTRATIVA EFETIVA PASSA POR REGULAMENTAR E FAZER CUMPRIR AS REGRAS JÁ EXISTENTES

Decreto-Lei 200/1967

Art. 99. O Poder Executivo adotará providências para a **permanente verificação da existência de pessoal ocioso na Administração Federal, diligenciando para sua eliminação ou redistribuição imediata.**

§ 1º Sem prejuízo da iniciativa do órgão de pessoal da repartição, todo responsável por setor de trabalho em que houver pessoal ocioso deverá apresentá-lo aos centros de redistribuição e aproveitamento de pessoal que deverão ser criados, em caráter temporário, sendo obrigatório o aproveitamento dos concursados.

§ 2º A redistribuição de pessoal ocorrerá sempre no interesse do Serviço Público, tanto na Administração Direta como em autarquia, assim como de uma para outra, respeitado o regime jurídico pessoal do servidor.

§ 3º O pessoal ocioso deverá ser aproveitado em outro setor, continuando o servidor a receber pela verba da repartição ou entidade de onde tiver sido deslocado, até que se tomem as providências necessárias à regularização da movimentação.

REFORMA ADMINISTRATIVA EFETIVA PASSA POR REGULAMENTAR E FAZER CUMPRIR AS REGRAS JÁ EXISTENTES

§ 4º Com relação ao pessoal ocioso que não puder ser utilizado na forma dêste artigo, será observado o seguinte procedimento:

a) **extinção dos cargos considerados desnecessários, ficando os seus ocupantes exonerados ou em disponibilidade**, conforme gozem ou não de estabilidade, quando se tratar de pessoal regido pela legislação dos funcionários públicos;

b) dispensa, com a conseqüente indenização legal, dos empregados sujeitos ao regime da legislação trabalhista.

§ 5º Não se preencherá vaga nem se abrirá concurso na Administração Direta ou em autarquia, sem que se verifique, previamente, no competente centro de redistribuição de pessoal, a inexistência de servidor a aproveitar, possuidor da necessária qualificação.

§ 6º Não se exonerará, por força do disposto neste artigo, funcionário nomeado em virtude de concurso.

REFORMA ADMINISTRATIVA EFETIVA PASSA POR REGULAMENTAR E FAZER CUMPRIR AS REGRAS JÁ EXISTENTES

Art. 100. Instaurar-se-á processo administrativo para a **demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres.**

Art. 101. Ressalvados os cargos em comissão definidos em ato do Poder Executivo como de livre escolha do Presidente da República, o provimento em cargos em comissão e funções gratificadas obedecerá a critérios que considerem, entre outros requisitos, os seguintes:

I - Pertencer o funcionário aos quadros de servidores efetivos, ocupando cargo de nível adequado e cujas atribuições guardem relação com as da comissão ou função gratificada.

II - Comprovação de que o funcionário possui experiência adequada e curso de especialização apropriado ao desempenho dos encargos da comissão, considerando-se satisfeito o requisito se o funcionário se submeter a processo de aperfeiçoamento, nas condições e ocasião em que for estipulado.

III - Obrigar-se o funcionário, quando se caracterizar o interesse da Administração, ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

REFORMA ADMINISTRATIVA EFETIVA PASSA POR REGULAMENTAR E FAZER CUMPRIR AS REGRAS JÁ EXISTENTES

Art. 101. Ressalvados os cargos em comissão definidos em ato do Poder Executivo como de livre escolha do Presidente da República, o provimento em cargos em comissão e funções gratificadas obedecerá a critérios que considerem, entre outros requisitos, os seguintes:

I - Pertencer o funcionário aos quadros de servidores efetivos, ocupando cargo de nível adequado e cujas atribuições guardem relação com as da comissão ou função gratificada.

II - Comprovação de que o funcionário possui experiência adequada e curso de especialização apropriado ao desempenho dos encargos da comissão, considerando-se satisfeito o requisito se o funcionário se submeter a processo de aperfeiçoamento, nas condições e ocasião em que for estipulado.

III - Obrigar-se o funcionário, quando se caracterizar o interesse da Administração, ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

§ 1º Em consequência do disposto no inciso III deste artigo, os funcionários que atenderem às condições estipuladas ficam sujeitos ao regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho e perceberão gratificação pelo regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

§ 2º É inerente ao exercício dos cargos em comissão e funções gratificadas diligenciar seu ocupante no sentido de que se aumente a produtividade, se reduzam os custos e se dinamizem os serviços.