



Reforma Administrativa

Nota Técnica 15/2025

A Reforma Administrativa é uma medida estruturante e indispensável para a modernização do Estado brasileiro. Frente à estagnação da produtividade do setor público e aos crescentes custos com pessoal, a reavaliação da atual arquitetura estatal se tornou urgente. A proposta visa não apenas a redução de gastos, mas a criação de um novo modelo de gestão baseado em meritocracia, eficiência e prestação de contas à sociedade.

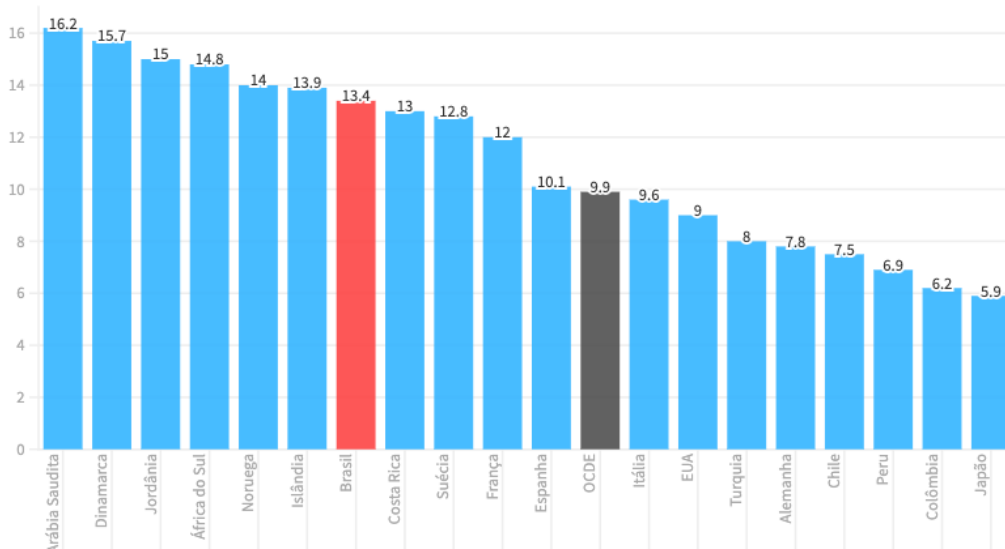
Diagnóstico da Situação Atual

O Brasil compromete cerca de 13% do seu PIB com despesas de pessoal ativo e inativo, conforme dados do Banco Mundial (2019), patamar elevado frente a países com renda per capita semelhante. Ainda assim, a qualidade dos serviços públicos permanece aquém do esperado, penalizando principalmente as camadas mais pobres da população, que dependem da atuação do Estado em áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública.



Despesas com Servidores Públicos em Relação ao PIB (%)

Brasil gasta 13,4% do PIB com o funcionalismo. A principal explicação, segundo pesquisa, é a maior diferença salarial dos trabalhadores do setor público em relação aos da iniciativa privada.



Fonte: CNI / OCDE

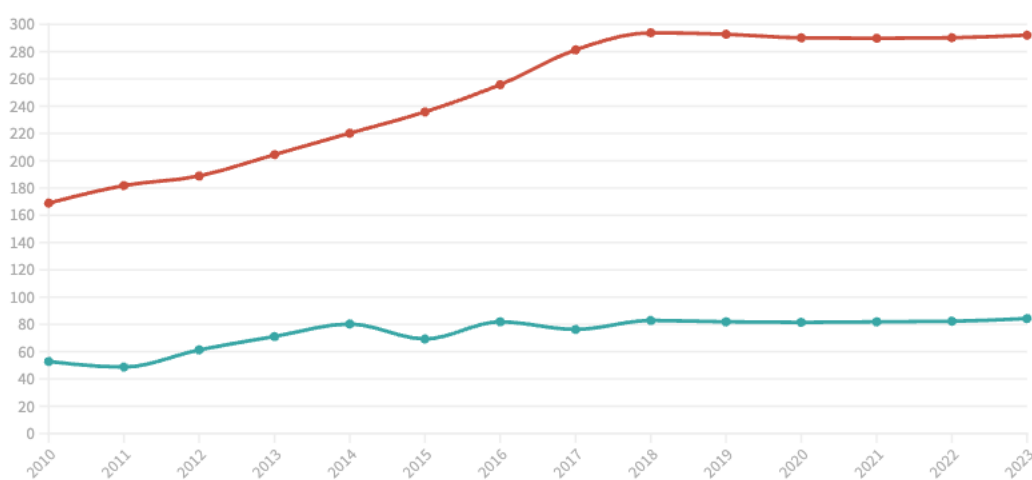
Além disso, o sistema atual é caracterizado por elevada rigidez administrativa, com estabilidade indiscriminada, falta de avaliação efetiva de desempenho, progressões automáticas e um conjunto de distorções remuneratórias que incluem supersalários e benefícios não vinculados ao mérito. Essas falhas reduzem a eficiência, aumentam os custos e geram desigualdades internas entre carreiras públicas e entre o setor público e o setor privado.



Despesas primárias do Governo Federal em bilhões de R\$

Enquanto os gastos com pessoal (dos quais faz parte a folha de pagamento de servidores) só cresceram nos últimos 10 anos, os investimentos permaneceram praticamente estáveis. Com o teto de gastos, e não havendo contenção dos gastos com pessoal, a tendência é que os investimentos sejam ainda mais sufocados.

■ Gasto com pessoal ■ Investimentos e inversões financeiras



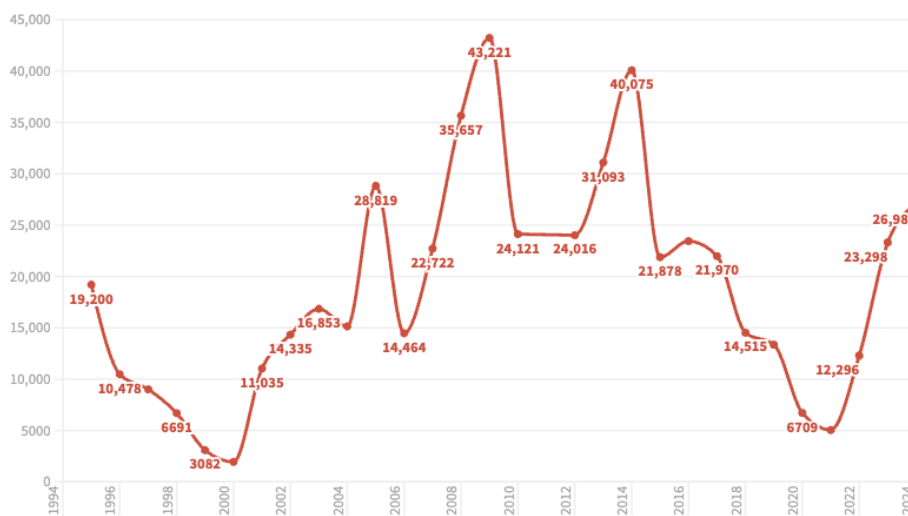
Tesouro Nacional

O modelo atual de gestão pública no Brasil apresenta diversos entraves estruturais que comprometem a eficiência do Estado. Entre eles, destacam-se: (i) a inexistência de um sistema efetivo de avaliação de desempenho; (ii) a progressão baseada exclusivamente no tempo de serviço; (iii) a ausência de critérios claros para a ocupação de cargos de chefia e assessoramento; (iv) a existência de carreiras fragmentadas e obsoletas; e (v) a multiplicidade de regimes jurídicos nos entes subnacionais, que dificulta a coordenação e padronização das políticas públicas.

Soluções

A modernização do Estado brasileiro é condição essencial para garantir serviços públicos de qualidade, justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas. Nos últimos anos, sucessivas crises econômicas e sanitárias evidenciaram a rigidez e a baixa responsividade da máquina pública, cuja estrutura permanece inchada, burocratizada e distante da realidade da maioria da população.

Evolução da Contratação de Servidores Públicos



Fonte: Painei Estatístico de Pessoal (PEP)

Neste cenário, a **Reforma Administrativa** surge não como um ataque aos servidores, mas como uma **oportunidade histórica para reorganizar o serviço público com foco em eficiência, meritocracia, transparência e sustentabilidade fiscal**. O modelo vigente, desenhado na Constituição de 1988, precisa ser atualizado para responder aos desafios do século XXI, especialmente em áreas sensíveis como saúde, educação, segurança pública e inovação tecnológica.

Com esse objetivo, a FecomercioSP em conjunto com mais de cem entidades representativas do setor produtivo e da sociedade civil (dentre elas o Ranking dos Políticos) — construiu uma agenda de propostas técnicas voltadas à melhoria da gestão pública e à valorização dos bons servidores. São medidas que respeitam os direitos adquiridos, mas corrigem distorções, combatem privilégios e criam condições para que o Estado sirva melhor a quem mais precisa dele.

Os **15 pontos a seguir sintetizam as prioridades para uma Reforma Administrativa justa, realista e transformadora**, que seja capaz de recuperar a confiança do cidadão nas instituições e abrir espaço para mais investimentos, geração de empregos e desenvolvimento social.

1. Regulamentação do estágio probatório com critérios claros

A ausência de parâmetros objetivos durante o estágio probatório faz com que a maioria dos servidores seja efetivada automaticamente, mesmo sem demonstrar aptidão plena para o cargo. Isso compromete a qualidade do serviço público desde a origem.

Proposta: Regular nacionalmente o estágio probatório, exigindo avaliações bimestrais de desempenho com base em metas claras, presença, entrega de resultados e conduta. A aprovação final dependeria da média ponderada dessas avaliações. Pode-se propor um PL complementar à Lei 8.112/1990.

2. Estabilidade apenas para carreiras sujeitas a pressões políticas

A estabilidade, originalmente prevista para proteger o servidor de interferências, hoje é aplicada indistintamente. Isso torna a administração pública lenta e resistente a melhorias.

Proposta: Incluir em emenda constitucional que apenas servidores de Estado (magistrados, auditores, policiais, diplomatas etc.) terão estabilidade plena. Para as demais funções, prever contratos por tempo indeterminado com avaliações regulares. A PEC 32 já apontava nessa direção e pode ser aprimorada nesse aspecto.

3. Aplicação das novas regras apenas para novos servidores

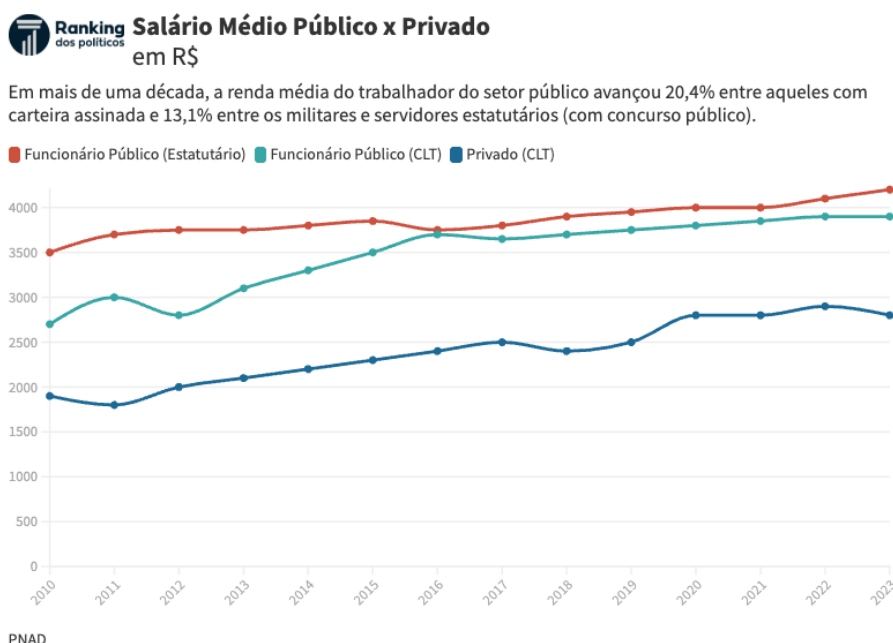
Alterações na estrutura de cargos e salários de servidores ativos são juridicamente sensíveis e politicamente inviáveis. A adoção de regras para novos servidores permite evolução gradual sem riscos de judicialização.

Proposta: Criar um regime jurídico-administrativo próprio para novos servidores, por meio de PEC, com regulamentação em lei ordinária. Este regime incluiria progressão por mérito, maior flexibilidade contratual e critérios objetivos de avaliação.

4. Redução de salários iniciais e progressão mais lenta

O Brasil possui um dos maiores prêmios salariais do mundo no setor público em relação ao privado. Segundo estudo do Banco Mundial, o servidor público ganha, em média, 96% a mais que o trabalhador privado com funções semelhantes.

Proposta: Redefinir a estrutura de remuneração inicial com base em benchmarks de mercado e limitar aumentos a ciclos de avaliação de desempenho. A medida pode ser incluída em um PLP de revisão de estruturas de carreira.



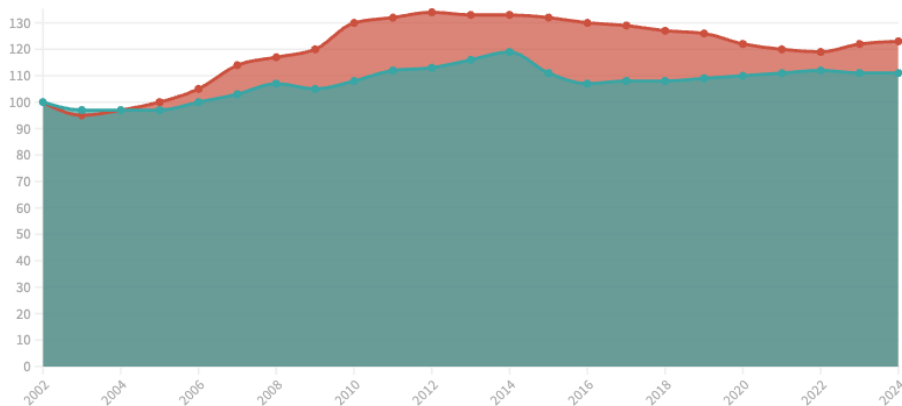


Crescimento Salarial no Brasil: Público x Privado

em %

Remuneração média entre os servidores públicos do Executivo federal passou de R\$ 5 mil para R\$ 9,2 mil, já com a inflação ponderada. Em contrapartida ao funcionalismo público, a remuneração média do setor privado caiu – levemente, mas caiu: de R\$ 2,5 mil a R\$ 2,4 mil, queda de 4%, no mesmo período.

■ Funcionários Públicos ■ Trabalhadores do Setor Privado



IBGE - Pesquisa Mensal do Emprego

5. Avaliação de desempenho com indicadores públicos e transversais

A inexistência de avaliação sistemática impede a identificação de servidores que não cumprem suas funções. Atualmente, menos de 1% dos servidores são avaliados negativamente.

Proposta: Criar um Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho vinculado ao Ministério da Gestão, com KPIs (indicadores-chave) adaptados por área. A avaliação seria obrigatória e impactaria a progressão funcional. A regulamentação pode vir via decreto presidencial e lei ordinária.

6. Sistema homogêneo de carreiras e cargos entre órgãos públicos

A falta de padronização gera redundância de funções e impede mobilidade entre entes federativos. Há sobreposição de cargos com nomes distintos, mas funções similares.

Proposta: Criar uma Tabela Unificada Nacional de Cargos (TUNC), com atribuições e critérios comuns para todas as esferas da administração federal. Isso exigiria lei complementar e pode ser objeto de regulamentação do art. 39 da Constituição.

7. Fim do efeito cascata nos reajustes salariais

O aumento dos salários de ministros do STF ou do Presidente da República, por ser referencial do teto, desencadeia aumentos automáticos em várias carreiras, gerando forte impacto fiscal.

Proposta: Estabelecer, por PEC, que os reajustes nos cargos de cúpula não podem ser utilizados como base automática para reestruturações em escalões inferiores. Cada reajuste deverá ser aprovado separadamente com justificativa técnica e fiscal.

8. Redução temporária de salários em casos de crise

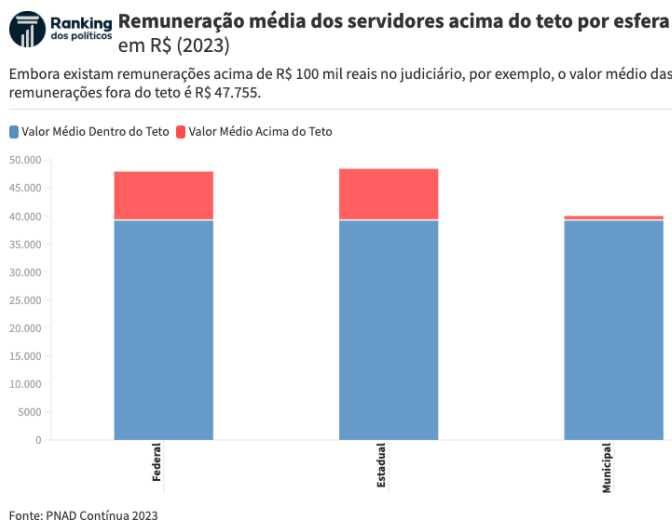
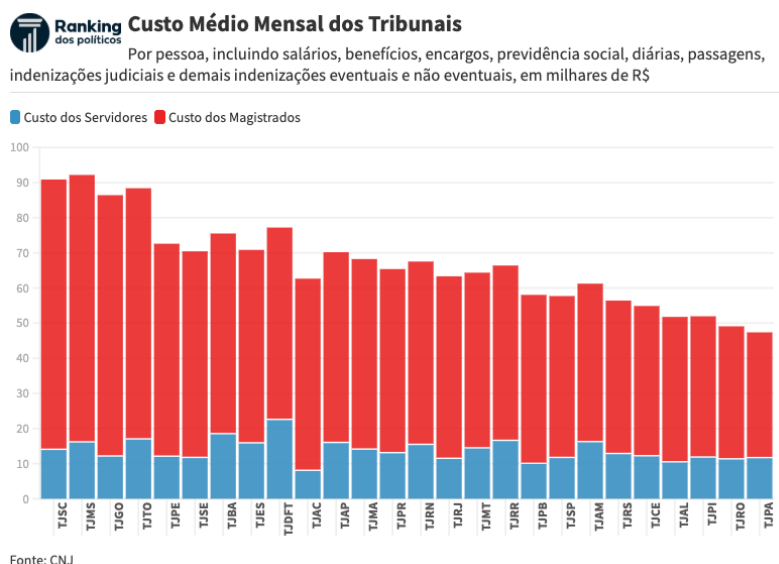
A rigidez das despesas com pessoal limita a capacidade do Estado de reagir a situações emergenciais, como pandemias ou crises fiscais severas.

Proposta: Incluir na Constituição uma cláusula de exceção fiscal (similar à da PEC Emergencial), permitindo redução temporária de jornadas e salários mediante decreto presidencial, validado pelo Congresso. Poderia se aplicar a todos os entes da Federação.

9. Proibição de supersalários

Apesar do teto constitucional, penduricalhos e verbas indenizatórias infladas criam salários que ultrapassam os R\$ 41 mil permitidos atualmente.

Proposta: Aprovar o PL 2.721/2021 com aperfeiçoamentos, tipificando quais parcelas entram ou não no cálculo do teto e proibindo reinterpretações administrativas. A lei deve ter força para derrubar interpretações divergentes em tribunais de contas e cortes judiciais.



10. Incentivo à reforma em estados e municípios

Estados e municípios concentram 80% do funcionalismo público, mas estão fora do alcance direto de reformas federais.

Proposta: Condicionar o acesso a linhas de financiamento e transferências voluntárias federais à adoção de legislações locais compatíveis com as regras federais de desempenho, contratação e progressão.

11. Proibição de privilégios e benefícios excedentes

Auxílios, verbas indenizatórias e outros adicionais injustificáveis corroem o princípio da moralidade administrativa.

Proposta: Lei ordinária federal proibindo benefícios que não estejam diretamente vinculados à atividade-fim do cargo, como auxílio-creche para juízes ou jetons múltiplos para conselheiros. A lei deve valer para União e servir de modelo para entes subnacionais.

12. Modernização dos concursos públicos (Lei 2.258/2024)

A nova lei já introduziu avanços, como maior foco em competências e digitalização. Mas é preciso garantir sua efetiva implementação nos editais.

Proposta: Decreto regulamentador da Lei 2.258/2024 detalhando critérios para provas práticas, comportamentais e formação continuada. A ENAP pode ser encarregada de desenvolver os modelos de avaliação e capacitação.

13. Promoções condicionadas a desempenho e limite fiscal

A progressão automática de todos os servidores leva ao crescimento vegetativo da folha, sem ganho real em produtividade.

Proposta: Vincular promoções ao desempenho individual e limitar sua concessão a no máximo 5% dos servidores por ciclo (anual ou bianual). O impacto total na folha não poderá ultrapassar 1% ao ano. Regulamentação por decreto com base em lei complementar.

14. Revisão de cargos obsoletos

Funções como datilógrafo, operador de mimeógrafo e outros cargos similares ainda existem formalmente e consomem recursos.

Proposta: Criar um comitê técnico interministerial para revisão dos Planos de Cargos e Salários da União, com base em dados de produtividade e modernização tecnológica. A eliminação de cargos pode ser feita por decreto ou MP.

15. Regulamentação da demissão por baixo desempenho

Hoje, a Constituição permite demissão por insuficiência de desempenho, mas nunca foi regulamentada.

Proposta: Aprovar um PL que estabeleça critérios objetivos de avaliação periódica e procedimentos para advertência, requalificação e eventual desligamento do servidor. A proposta deve respeitar o contraditório e a ampla defesa, mas precisa ser aplicável de fato.

Impactos Esperados

A adoção de um novo modelo de carreiras e de remuneração poderia gerar economia de R\$ 60 bilhões em quatro anos, e até R\$ 1 trilhão em dez anos com a modernização da máquina pública. Além disso, ao permitir maior eficiência na alocação de recursos, a reforma administrativa contribuiria diretamente para melhorar a qualidade dos serviços prestados à população mais vulnerável, que depende do SUS, da educação pública e da segurança estatal.

5.1. Impacto fiscal direto

O gasto com pessoal ativo e inativo no Brasil ultrapassa R\$ 1,1 trilhão por ano, representando aproximadamente 13% do PIB, o dobro da média latino-americana e acima da média da OCDE, segundo o Banco Mundial (2019). Contudo, essa despesa não resulta em serviços públicos satisfatórios.

A implementação de um novo modelo de carreira para os futuros servidores, com progressão mais lenta, salários de entrada menores e remuneração variável por desempenho, poderia gerar uma economia de R\$ 60 bilhões em 4 anos.

A modernização da máquina administrativa como um todo, incluindo corte de privilégios e racionalização de pessoal, pode gerar um ganho acumulado de até R\$ 1 trilhão em 10 anos, conforme estimativas internas da equipe econômica do governo federal.

5.2. Impacto na qualidade dos serviços públicos

A melhoria da gestão pública impacta diretamente o cotidiano da população. Atualmente, o Brasil gasta proporcionalmente mais com salários e benefícios do que com formação continuada de professores, equipamentos hospitalares ou inovação tecnológica no serviço público (IPEA, 2022).

A baixa qualidade dos serviços prejudica sobretudo os mais pobres, que dependem exclusivamente de escolas públicas, hospitais do SUS e serviços básicos municipais.

A Reforma pode corrigir esses desequilíbrios ao priorizar a valorização dos bons servidores, estimular a inovação, e reduzir a desigualdade no acesso a serviços públicos eficientes e responsivos.

5.3. Estímulo ao ambiente de negócios e à produtividade

Uma máquina pública mais leve, profissional e previsível também melhora o ambiente de negócios. Atualmente, a burocracia excessiva e os entraves regulatórios consomem até 1.500 horas por ano de uma empresa média apenas com obrigações fiscais (Banco Mundial, Doing Business Report, 2020).

A ausência de meritocracia e de padronização administrativa leva a decisões lentas, dispendiosas e desiguais entre os entes da federação.

Ao profissionalizar o serviço público e introduzir práticas modernas de gestão, a Reforma Administrativa reduz a insegurança jurídica, aumenta a produtividade da economia e estimula a inovação entre os governos locais.

Conclusão

A Reforma Administrativa é uma oportunidade histórica para o Brasil reconstruir os fundamentos do seu Estado. Mais do que uma reforma fiscal, trata-se de uma transformação estrutural com potencial para redefinir a relação entre governo e cidadão.

O modelo atual, marcado pela rigidez, pelos privilégios e pela ausência de meritocracia, não responde mais às necessidades do país. Ele é dispendioso, ineficiente e injusto. Penaliza os bons servidores, favorece a estagnação e compromete a sustentabilidade das políticas públicas.

Uma nova administração pública deve ser orientada por três princípios essenciais:

- 1. Mérito e desempenho:** O Estado deve valorizar aqueles que entregam resultados, que inovam, que se dedicam. E deve ter instrumentos para corrigir desvios e premiar a excelência.
- 2. Igualdade e justiça:** Os cidadãos não podem continuar arcando com os custos de uma elite estatal protegida por estabilidade irrestrita, gratificações disfarçadas e benefícios descolados da realidade do mercado.
- 3. Eficiência e responsabilidade:** Em um país com 33% de carga tributária e 9 em cada 10 brasileiros dependendo dos serviços públicos, é dever do Estado entregar mais com os recursos que já possui.

A reforma, portanto, é um compromisso com as próximas gerações. Ao aprová-la, o Congresso Nacional dará um passo decisivo para a construção de um Estado moderno, que respeita quem paga impostos e protege quem mais precisa.

Reformar é verbo do gerúndio, porque um bom Estado é construído todos os dias, com método, transparência e coragem política.

Cabe agora aos parlamentares a responsabilidade de transformar esse consenso técnico e social em realidade legislativa. O Brasil não pode esperar mais.

Com a colaboração de:



Juan Carlos Arruda

Diretor-Geral do Ranking dos Políticos

Referências

1. Banco Mundial. Brazil Public Sector Expenditure Review. 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org>
2. Centro de Liderança Pública (CLP). Nota Técnica – Reforma Administrativa. 2024.
3. Datafolha. Pesquisa sobre percepção da população em relação ao funcionalismo público. 2023.
4. FecomercioSP. Posicionamento da Federação sobre a Reforma Administrativa. Junho de 2025.
5. Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa. Agenda Legislativa. Outubro de 2020.
6. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Estado Brasileiro. 2018.
7. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. 2019.
8. Folha de S. Paulo. Supersalários no Judiciário e Ministério Público. São Paulo, 2020.
9. Jornal O Tempo. Supersalários custam R\$ 10 bilhões por ano. Publicado em 2020.
10. Doing Business Report. Banco Mundial. Tempo gasto com obrigações fiscais no Brasil. 2020.