



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº 178, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2021, que *simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.216, de 13 de agosto de 1991, 8.460, de 17 de setembro de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.625, de 7 de abril de 1998, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.556, de 13 de novembro de 2002, 10.667, de 14 de maio de 2003, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e 13.346, de 10 de outubro de 2016, e da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, proveniente 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.*

RELATOR: Senador EDUARDO GOMES



SF/21672.54721-94

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Casa o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 18, de 2021, que *simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.216, de 13 de agosto de 1991, 8.460, de 17 de setembro de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.625, de 7 de abril de 1998, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.556, de 13 de novembro de 2002, 10.667, de 14 de maio de 2003, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e 13.346, de 10 de outubro de 2016, e da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001*, proveniente da Medida Provisória (MPV) 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*.

Recebida pelo Congresso Nacional no dia 15 de abril de 2021, a matéria foi despachada à Coordenação de Comissões Mistas, para recebimento de emendas.

No dia 20 subsequente, tendo recebido 62 emendas, na forma do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que *dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*, seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi designado relator o Deputado Acácio Favacho (PROS-AP).

No dia 17 de agosto de 2021, a proposição, cujo prazo de validade se encerra em 25 de agosto de 2021, consoante o art. 10 da Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional, que *dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*, combinado com o art. 62, § 7º, da Lei Maior, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, na forma de projeto de lei de conversão.



A MPV promove alteração no quadro de cargos em comissão e funções de confiança do Poder Executivo da União, mediante a instituição dos Cargos Comissionados Executivos (CCE), com níveis de 1 a 18, e das Funções Comissionadas Executivas (FCE), com níveis de 1 a 17, que substituirão todos os cargos e funções dessa natureza existentes no âmbito daquele Poder, salvo os Cargos Comissionados de Direção (CD) das instituições federais de ensino (IFE).

A MPV não se aplica também aos cargos de Ministro de Estado.

Nesse sentido, determina a extinção, em 31 de outubro de 2022, para os alocados em autarquias ou em fundações públicas; e em 31 de março de 2023, para os alocados em órgãos da administração pública direta ou sem alocação definida:

I – dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), instituídos pelo inciso I do *caput* do art. 2º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970;

II – das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), instituídas pela Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016;

III – das Funções Comissionadas Técnicas (FCT), de que trata o art. 58 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001;

IV – das Funções Gratificadas (FG), instituídas pelo art. 26 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991;

V – das Gratificações de Representação dos Órgãos Integrantes da Presidência da República, de que trata o art. 13 da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, previstas na tabela *c* do Anexo III à Lei nº 11.526, de 2007; e

VI – das Gratificações Temporárias pelo exercício na Advocacia-Geral da União, de que trata o art. 17 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

Os novos cargos e funções serão criados por lei ou mediante ato do Poder Executivo que, para tal, fica autorizado a efetuar a alteração, mediante transformação, dos quantitativos e da distribuição de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações, observados os respectivos valores de remuneração e desde que não implique aumento de despesa e não haja transformação de função de confiança em cargo em comissão, bem como a definir os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos CCE e das FCE.



Determina, ainda, que são critérios gerais para a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

I – idoneidade moral e reputação ilibada;

II – perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo, a função ou a gratificação para a qual tenha sido indicado; e

III – não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Ademais, os CCE dos níveis 1 a 4 somente poderão ser ocupados por servidor efetivo, por empregado permanente da administração pública ou por militar, e somente poderão ser designados para as FCE servidores efetivos oriundos de órgão ou de entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A MPV fixa a remuneração dos novos cargos e funções, que variam de R\$ 330,79 a 17.327,65, no caso dos CCE; de R\$ 330,79 a 10.166,94, no caso das FCE.

O servidor designado para FCE receberá a remuneração do cargo efetivo acrescida do valor da FCE, e no caso de nomeação para CCE poderá optar por uma das seguintes formas de remuneração:

I – a remuneração do CCE acrescida dos anuênios já incorporados à remuneração;

II – a diferença entre a remuneração do CCE e a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação;

III – a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação, acrescida do valor do CCE, para os níveis 1 a 4; ou

IV – a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação acrescida do percentual de sessenta por cento do valor do CCE, para os níveis 5 a 18.

Finalmente, em alteração proposta à Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que *estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos*



das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, o diploma legal autoriza o Poder Executivo federal a, sem aumento de despesa:

I – alterar a denominação das secretarias especiais e das secretarias nacionais; e

II – criar secretarias, salvo as especiais, além dos limites previstos na Lei.

Segundo a Exposição de Motivos nº 91, de 13 de Abril de 2021, do Ministro de Estado da Economia, que a acompanha, “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”.

O PLV nº 18, de 2021, além de uma série de alterações formais, promove as seguintes modificações na MPV:

1. suprime a alteração pretendida na Lei nº 13.844, de 2019;

2. determina que, nas autarquias e fundações públicas, as transformações e realocações dos cargos em comissão e funções de confiança somente poderão ocorrer no âmbito da própria entidade, salvo no caso de absorção de atividades da entidade por órgão ou outra entidade; alteração de competência da entidade; permuta com órgãos e outras entidades; ou obsolescência ou redimensionamento de atividades executadas pela entidade.

3. prevê que os órgãos e as entidades deverão definir e manter atualizado o perfil profissional desejável para os CCE e as FCE de níveis 11 a 17 alocados em suas estruturas regimentais ou em seus estatutos, observados os critérios gerais definidos na Lei que resultar da proposição, requisitos mínimos definidos na regulamentação e a necessidade de validação pela autoridade máxima do respectivo órgão ou da entidade;

4. estabelece que os órgãos e as entidades deverão utilizar mecanismos de transparência ativa para divulgação do perfil profissional desejável de CCE e FCE de níveis 11 a 17 alocados em suas estruturas



regimentais ou em seus estatutos, na forma prevista no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e em orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

5. prevê as autoridades que poderão prover os cargos em comissão e funções de confiança, da seguinte forma:

a) os CCE dos níveis 15 a 18 e os FCE dos níveis 15 a 17 serão nomeados e designados pelo Presidente da República;

b) os CCE e os FCE dos níveis 1 a 14 serão nomeados e designados pelos Ministros de Estado e pelas autoridades máximas de autarquias e fundações no âmbito dos respectivos órgãos e entidades.

c) nas unidades descentralizadas de órgãos e entidades da Administração Pública Federal nos Estados e no Distrito Federal, as nomeações de cargos e designações de funções serão realizadas, no caso da autoridade máxima, pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e nos demais, por essa autoridade máxima;

d) no caso das unidades descentralizadas da Controladoria Geral da União, da Advocacia-Geral da União, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, as nomeações serão disciplinadas por ato regulamentar da autoridade máxima desses Órgãos;

6. autoriza as autoridades responsáveis por nomeações de CCE e designações de FCE a optar pela realização de processo de pré-seleção de candidatos para subsidiar a escolha de profissional que será nomeado ou designado e determina que, caso a autoridade máxima responsável opte pela não realização do processo de pré-seleção para os cargos e funções de níveis 11 a 17, deverá explicitar o motivo em ato fundamentado a ser publicado junto ao perfil da posição e do currículo do selecionado;

7. prevê que, no mínimo, sessenta por cento do total dos cargos em comissão existentes na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional serão ocupados por servidores de carreira.

A proposição recebeu nove Emendas, a saber:



nº 63, do Senador Paulo Paim, que prevê que os CCE de nível 1 a 7 serão privativos de servidores ocupantes de cargo efetivo;

nº 65, do Senador Paulo Paim, para determinar que as autoridades responsáveis por nomeações de CCE e designações de FCE realizem processo de pré-seleção;

nº 66, do Senador Paulo Paim, para suprimir as normas que disciplinam as autoridades responsáveis pela nomeação e designação de ocupantes de cargo em comissão e função de confiança;

nº 67, do Senado Paulo Paim, para determinar que serão considerados nos critérios para ocupação de CCE ou de FCE a conclusão, com aproveitamento, de cursos de formação e aperfeiçoamento direcionados ao exercício de cargos públicos;

nº 68, do Senador Paulo Paim, para determinar que se estabeleça vinculação entre o cargo efetivo, na carreira, e as atribuições e responsabilidades do CCE ou FCE;

nº 69, do Senador Paulo Paim, para suprimir os dispositivos que autorizam o Presidente da República a promover a transformação de cargos em comissão e funções de confiança;

nº 70, do Senador Fabiano Contarato, que determina a reserva aos negros de vinte por cento das vagas oferecidas para ocupação de cargos CCE e FCE, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

nº 71, do Senador Rose de Freitas, para suprimir os dispositivos que autorizam o Presidente da República a promover a transformação de cargos em comissão e funções de confiança.

II – ANÁLISE

Em primeiro lugar, é preciso examinar a admissibilidade da proposta, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF),



o qual permite a sua adoção pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

Sobre o tema, citamos a citada Exposição de Motivos nº 19, de 2021, que afirma que “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”.

A MPV vem vazada em boa técnica legislativa, obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no art. 62 da CF. A MPV não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).

Do ponto de vista formal, o ato tem fundamento constitucional, dispondo sobre matéria que deve ser objeto de lei ordinária, de iniciativa privativa do Presidente da República, *ex vi* das alíneas *a*, *c* e *e* do inciso II do § 1º do art. 61 da Lei Maior.

Evidencia-se, portanto, a constitucionalidade da MPV nº 1.042, de 2021.

No tocante à adequação orçamentária e financeira, segundo a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 22, de 22 de abril de 2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle desta Casa, não foram



identificados na proposição pontos *que impactem as despesas ou receitas públicas ou que contrariem diplomas normativos vigentes com conteúdo orçamentário e financeiro, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*

No tocante ao mérito, a proposição também deve ser acolhida, na medida em que representa passo fundamental no sentido de se promover a racionalização da gestão dos cargos em comissão e funções de confiança no âmbito do Poder Executivo, sem implicar aumento de despesa, bem como a profissionalização e a probidade na ocupação de cargos e funções de direção no âmbito da Administração Pública.

E tudo é feito sem que haja redução do número de funções de confiança privativas de servidores ocupantes de cargo efetivo ou ampliação das hipóteses de provimento de cargos em comissão por pessoas estranhas ao serviço público.

Ao contrário, a proposição também avança no sentido de estabelecer restrições para a ocupação de cargos de direção por despreparadas ou sem ficha limpa.

Vale, ainda observar que a MPV foi fundamental para permitir a criação da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 no Ministério da Saúde, que coordena as atividades de vacinação no Brasil. Sem a autorização dada pela MPV para a criação de secretarias nos Ministérios teria sido impossível instituir aquele órgão agora, em face das restrições determinadas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2021, promulgada logo após a criação.

E agora, caso a MPV não seja aprovada, a Secretaria terá que ser extinta.

Registre-se, sobre o tema, que o PLV retira a autorização para a criação das secretarias prevista no texto original da MPV, em vista de acordo feito com o Governo quando da votação da matéria na Câmara dos Deputados.

Permaneceu, apenas, disposição transitória para permitir a não extinção automática da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19, única criada com base na autorização.



Assim, não há mais no PLV a autorização para o Poder Executivo criar secretarias, mas se assegura a manutenção desse órgão fundamental ao combate à pandemia.

Além desse ponto, as outras alterações promovidas no Projeto de Lei de Conversão também aperfeiçoaram a iniciativa, especificamente nas questões envolvendo a simplificação e a racionalização dos cargos e funções gerenciais, merecendo destaque o comando que assegura a autonomia das entidades de administração indireta e, especialmente, aquele que garantiu a reserva de, no mínimo, sessenta por cento do total dos cargos em comissão existentes na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional para os servidores de carreira e o que autorizou as autoridades responsáveis por nomeações de CCE e designações de FCE a optar pela realização de processo de pré-seleção de candidatos para subsidiar a escolha de profissional que será nomeado ou designado e que determina que, caso a autoridade máxima responsável opte pela não realização do processo de pré-seleção para os cargos e funções de níveis 11 a 17, deverá explicitar o motivo em ato fundamentado a ser publicado junto ao perfil da posição e do currículo do selecionado.

Trata-se de providências que, sem dúvida, muito contribuirão para reforçar a tão desejada profissionalização da gestão pública.

No tocante às Emendas oferecidas, opinamos pela rejeição.

Quando à Emenda nº 63, a proposição já prevê a reserva de sessenta por cento dos cargos em comissão para os servidores ocupantes de cargo efetivo. Outras restrições poderão dificultar a gestão de alguns órgãos ou entidades.

No tocante às Emendas nºs 64, 65, 67 e 68, é importante que se mantenha a flexibilidade na escolha dos ocupantes de cargo em comissão, uma vez que há situações que o exigem. A proposição já apresenta importantes avanços nesse campo.

Sobre a Emenda nº 66, as diretrizes estabelecidas para indicar a autoridade responsável para a escolha dos ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança são importantes para que se racionalizem os procedimentos para a nomeação e designação desses servidores.



Quanto às Emendas nº 69 e 71, a flexibilidade é importante e a autorização para o Presidente da República dispor sobre a transformação de cargos em comissão e funções de confiança, sem aumento de despesa, já existe, hoje, prevista no art. 8º da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016.

No que se refere à Emenda nº 70, o tema da criação de cotas raciais para cargos em comissão e funções de confiança é extremamente relevante, mas deve ser tratado em proposição específica sobre a matéria.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 1.042, de 2021, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2021, dela originário, rejeitadas as Emendas nºs 63 a 71, oferecidas à proposição no Plenário do Senado Federal.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

