PEC do Quinquênio aumenta privilégios da elite do funcionalismo público

Nota Técnica 02/2024

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado aprovou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC)[1] que estabelece a implementação de um adicional de 5% a cada período de 5 anos de serviço, conhecido como quinquênio. Esse incremento seria acrescentado à remuneração de magistrados, procuradores e promotores, sendo aplicável tanto aos profissionais em atividade quanto aos aposentados.

Além do ônus negativo para as finanças públicas, a eventual aprovação dessa medida favoreceria um dos segmentos de servidores mais bem remunerados. O custo médio mensal por magistrado é de R$ 69,8 mil, incluindo diversas despesas como salários, compensações, contribuições sociais e previdenciárias, além de custos relacionados a viagens a serviço, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[2]. Esse montante já supera significativamente o atual limite salarial estabelecido para o funcionalismo federal, que é de R$ 44 mil[3].

Para ilustrar a discrepância com a realidade dos brasileiros, que são os responsáveis pelo financiamento do funcionalismo público, vale ressaltar que metade da população possui uma renda *per capita* de R$ 1,177 mil por mês, conforme dados do IBGE[4]. Além disso, o rendimento médio per capita foi de R$ 1,848 mil em 2023, segundo o mesmo órgão. Esses números evidenciam a disparidade entre os ganhos dos servidores públicos e a média da população: magistrados já recebem mais de 37x a renda média do cidadão que financia o seu rendimento.

Nesse contexto, o Livres e o Ranking dos Políticos compartilham duas visões fundamentais:

1. A necessidade de combater a captura do orçamento público por parte de corporações que buscam privilégios em detrimento do interesse da sociedade em geral. Isso implica a necessidade de promover a transparência e a equidade no uso dos recursos públicos, evitando que determinados grupos ou interesses específicos se beneficiem em prejuízo do bem comum, o chamado *rent seeking*[5].

2. A defesa da promoção de boas práticas de gestão na Administração Pública. Isso inclui reconhecer e valorizar os servidores públicos por sua contribuição essencial à sociedade, garantindo que sejam devidamente remunerados e incentivados, conforme o seu desempenho efetivo, responsabilizando-os por uma gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos.

1. Ampliação de Privilégios: O Impacto da PEC dos Quinquênios

A PEC dos quinquênios propõe a implementação de uma "valorização" por

quinquênio para diversas carreiras no setor público, como magistrados e membros do Ministério Público, proporcionando aumentos salariais de 5% a cada cinco anos, até atingir um limite de 35%. Ao estabelecer incrementos salariais automáticos baseados exclusivamente na passagem do tempo, a medida evidencia a capacidade de certas carreiras do funcionalismo público de influenciar a classe política em busca de mais privilégios, em detrimento do restante dos servidores e da sociedade em geral.

Nos termos atuais, a proposta visa beneficiar aproximadamente 38 mil funcionários públicos, incluindo juízes, promotores, ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), conselheiros dos tribunais de contas municipais e estaduais, defensores públicos, servidores da Advocacia-Geral da União (AGU), procuradores dos estados e do Distrito Federal, além de delegados da Polícia Federal.

Este novo benefício para a elite do funcionalismo público brasileiro apresenta várias características problemáticas. Em primeiro lugar, o cálculo do adicional por quinquênio inclui o tempo de serviço em outros cargos de exercício jurídico e até mesmo no setor privado.

Além disso, o benefício tem natureza indenizatória, o que o isentaria de imposto de renda e o exclui do teto salarial. É importante ressaltar que esse teto já vem sendo ultrapassado por cerca de 12 mil juízes, desembargadores, ministros e conselheiros, conforme dados do Painel de Remuneração do CNJ[6], disponíveis em levantamento do portal UOL.

Além disso, ele se estende após a aposentadoria. Também é transferível aos pensionistas do servidor falecido, mesmo sem contribuição previdenciária específica para tal.

Ao privilegiar a antiguidade em detrimento de métricas de desempenho e produtividade, a PEC dos Quinquênios reforça as desigualdades já existentes entre os servidores públicos e os demais trabalhadores brasileiros, se contrapondo aos princípios de eficiência e moralidade. O reconhecimento e a remuneração no serviço público devem estar vinculados à contribuição efetiva do servidor para o cidadão, não apenas ao tempo de serviço. Do contrário, a medida não só contribui para a acomodação funcional, mas também diminui a motivação para buscar excelência e inovação.

2. Fragilidade das justificativas da PEC do Quinquênio

A fundamentação política para a aprovação do quinquênio, de que é importante valorizar os servidores para evitar a migração para o setor privado, não se sustenta com dados concretos.

Embora a pesquisa realizada pelo CNJ indique que 73,9% dos juízes brasileiros estejam insatisfeitos ou muito insatisfeitos com sua remuneração, os números compilados por Bruno Carazza a partir dos mesmos dados do CNJ mostram que 94,8% dos juízes e desembargadores brasileiros tiveram um rendimento líquido superior ao dos ministros do Supremo Tribunal Federal

(STF) em 2022[7].

A despeito da insatisfação relatada, apenas 12,2% dos juízes cogitam fazer concurso para outras carreiras, de acordo com o mesmo censo do CNJ. Além disso, na primeira edição do Exame Nacional da Magistratura (Enam), realizada em 14 de abril, em todas as capitais do Brasil, dos 39.859 inscritos, 32.168 compareceram ao exame.[8]

Portanto, a justificativa de que os penduricalhos salariais são necessários para reter talentos na magistratura parece questionável à luz desses dados.

3. A (in)viabilidade do Fim dos Supersalários como compensação para a PEC dos Quinquênios

O autor da proposição da PEC dos Quinquênios é Rodrigo Pacheco (PSD/MG), presidente do Senado Federal. Ele estabeleceu como condição para a promulgação da PEC dos quinquênios a aprovação do PL 6726/2016, que visa combater os Supersalários[9]. Esse PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados e aguarda análise do Senado desde meados de 2022[10].

Entretanto, a eficácia dessa proposta é questionável por diversos motivos. Primeiramente, os valores associados à eliminação dos supersalários estão distantes do incremento de despesas que a PEC dos quinquênios acarretaria. O fim dos supersalários visa reduzir gastos excessivos com altos salários no serviço público e representaria uma economia de R$ 3,8 bilhões por ano aos cofres públicos, segundo estudo do Centro de Liderança Pública (CLP)[11]. Esses valores estão consideravelmente distantes dos impactos financeiros previstos pela PEC dos Quinquênios, como será discutido no próximo tópico.

Ato contínuo, vale ressaltar que a aprovação normativa de uma restrição dos Supersalários como forma de compensação não é garantia de efetividade. Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas normas foram aprovadas com o intuito de restringir o pagamento de supersalários no serviço público. No entanto, ao longo dos anos, centenas de decisões judiciais flexibilizaram o alcance dessas normas, permitindo vantagens pecuniárias que nem sempre priorizaram o interesse público primário. Essa flexibilização ocorreu inclusive por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que relaxaram o teto remuneratório, mesmo após a promulgação de Emendas Constitucionais importantes como a Reforma Administrativa (EC 19/1998) e a Reforma da Previdência (EC 41/2003)[12].

Esse histórico resultou no cenário atual, no qual persiste uma dificuldade da Administração Pública em implementar um limite de retribuição pecuniária aos servidores, apesar das disposições normativas presentes na Constituição Federal de 1988.

A mutação jurisprudencial verificada sugere que, mesmo que eventualmente seja aprovado o fim dos supersalários, existe o risco político adverso de que essa restrição seja flexibilizada posteriormente. Portanto, a prometida compensação sugerida por

Pacheco, mesmo que aprovada, na prática, pode simplesmente não existir.

O histórico de flexibilizações passadas sugere que os interesses políticos e as pressões corporativas tendem a prevalecer sobre as medidas de contenção de gastos, comprometendo a eficácia das políticas de combate aos supersalários.

4. Efeitos negativos nas contas públicas

A proposta está sendo discutida em um contexto em que a dívida pública brasileira não apenas é alta para um país de renda média, mas também apresenta dificuldades de equilíbrio. A projeção do FMI para o déficit das contas públicas deste ano aumentou de 0,2% para 0,6% do PIB, ao passo que o governo mantém a meta de resultado zero.[13]

O Fundo prevê que o Brasil apenas alcançará um déficit zero no próximo governo, em 2026. Além disso, o relatório alerta para o aumento dos gastos públicos em ano de eleições municipais no Brasil, destacando o risco fiscal durante os períodos eleitorais.

É em meio a este contexto que a PEC está sendo analisada. O impacto total do texto final entre 2024 e 2026 pode atingir R$ 82 bilhões. A Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado realizou o cálculo e apontou que os adicionais consumiriam cerca de um terço do orçamento atual em alguns órgãos federais: 32,9% no Judiciário, 35,17% no Ministério Público da União e 32,34% na Polícia Federal.[14]

Outro aspecto que não pode ser ignorado é o potencial de efeito cascata numa eventual aprovação da PEC, com o aumento da pressão dos servidores por reajustes que contemplem outras categorias, gerando ainda mais desequilíbrio orçamentário. Portanto, além de ampliar privilégios e acentuar desigualdades no serviço público, a PEC também tende a piorar as contas públicas. Essa irresponsabilidade fiscal prejudica a credibilidade do país, eleva as taxas de juros, deprecia o valor da moeda e limita a capacidade da economia de criar empregos, gerando custos diretos e indiretos para toda a sociedade.

Recomendações:

A valorização dos servidores públicos deve ser acompanhada por um sistema de **avaliação de desempenho que leve em conta a eficiência, eficácia e a contribuição real do servidor para a sociedade**. Aumentos de remuneração baseados apenas no tempo de trabalho não apenas ignoram boas práticas de gestão, mas também **prejudicam os cidadãos ao obrigá-los a financiar privilégios para uma elite do serviço público**. Além disso, bonificações sem responsabilidade fiscal têm um efeito nocivo não apenas na qualidade do gasto público, mas também na economia como um todo. **Portanto, recomendamos a rejeição da PEC dos Quinquênios (10/2023)**.

Com a colaboração de:

Deborah Bizarria

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

Luan Sperandio

Analista político e Diretor de Operações do

Referências

1. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n° 10/2023. Altera a Constituição Federal para instituir a parcela mensal de valorização por tempo de exercício dos magistrados e membros do Ministério Público.

2. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3DzuStv>. Acesso em: 23 de abril de 2024..

3. SENADO FEDERAL. A remuneração dos servidores do Senado Federal respeita as regras referentes ao teto constitucional do funcionalismo público? Disponível em: <https://bit.ly/3UtxZ6u>. Acesso em: 23 de abril de 2024.

4. VALOR ECONÔMICO. Você é rico ou pobre? Confira a calculadora e saiba em que posição está na distribuição de renda no Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3gRZYz3>. Acesso em: 23 de abril de 2024.

5. ECONLIB. Rent-Seeking. Disponível em: <https://bit.ly/3rHQHr7>. Acesso em: 24 de abril de 2024.

6. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3DzuStv>. Acesso em: 23 de abril de 2024..

7. CARAZZA, Bruno. Magistrados perderam o senso de realidade. Valor Econômico. Disponível em: <https://bit.ly/3UaSpjb>. Acesso em: 24 de abril de 2024.

8. CONJUR. Mais de 30 mil candidatos participam de concurso unificado da magistratura. Disponível em: https://bit.ly/49VI4gS. Acesso em: 24 abr. 2024.

9. CORREIO BRAZILIENSE. Pacheco condiciona PEC do quinquênio à aprovação de PL contra supersalários. Disponível em: <https://bit.ly/3JyBrqb>. Acesso em: 23 de abril de 2024.

10. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposição n° 2121442. Disponível em: <https://bit.ly/4b9CPLO>. Acesso em: 23 de abril de 2024.

11. ESTADÃO. Fim dos supersalários economizaria R$ 3,8 bilhões por ano aos cofres públicos, diz estudo do CLP. Disponível em: <https://bit.ly/4bbERe3>. Acesso em: 23 de abril de 2024.

12. SENHORAS, Eloi Martins. Evolução das mutações legislativa e jurisprudencial sobre o teto constitucional de retribuição pecuniária dos servidores públicas. 2015. Acesso em: 23 de abril de 2024.

13. INTERNATIONAL MONETARY FUND (FMI). Fiscal Monitor: Fiscal Policy in the Great Election Year. Abril de 2024. Acesso em: 23 de abril de 2024.

14. VALOR ECONÔMICO. PEC dos quinquênios teria impacto de R$ 816 bi até 2026, diz consultoria do Senado. Disponível em: https://bit.ly/3UfeE7x. Acesso em: 23 de abril de 2024.