

AS DESPESAS COM PESSOAL E OS IMPACTOS SOBRE A CONSECUÇÃO E EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS RISCOS DO TRABALHO PRECARIZADO E NOVOS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL.

CIVIL SERVANTS EXPENSES AND THE IMPACTS ON THE IMPLEMENTATION
AND EFFICIENCY OF PUBLIC POLICIES: THE RISKS OF A PRECAURIOS
LABOR AND NEW CHALLENGES IN THE DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION.



Luciana Da Cunha Barbato Oliveira ¹

RESUMO: O presente artigo objetiva suscitar a reflexão acerca do argumento do inchaço das despesas com pessoal no funcionalismo público brasileiro nas últimas décadas, procurando apontar elementos que indicam que, a despeito de eventualmente configurarem medidas voltadas à eficiência, determinados ajustes implicaram, de acordo com parcela da doutrina pátria, uma verdadeira precarização do serviço público em diversas áreas, com impacto negativo na consecução e eficiência de políticas públicas. Em uma breve retrospectiva, apresentar-se-á, de maneira crítica, as prováveis consequências sofridas pelo serviço público brasileiro em decorrência dos influxos de um contexto social global no qual o trabalho, a pretexto de se tornar mais flexível e dinâmico, rumou para o caminho da precariedade. Apontar-se-á, ainda, como efeito catalisador, o limite de gastos imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), que pode ter contribuído, de maneira indireta, para o fenômeno descrito, incentivando práticas de parcerias que não constituíram ganhos recíprocos, mas implicaram uma manifesta fragilização de diversos serviços públicos essenciais. Por conseguinte, pretende-se ressaltar que muitas políticas públicas projetadas não obtiveram, e não poderão obter êxito, sem que existam agentes públicos capacitados necessários à sua implementação e manutenção, não se coadunando com o texto constitucional a mera retórica de corte de gastos que não dialoga com as necessidades da população brasileira. Ademais, objetiva-se ainda apontar como esse cenário pode ser significativamente agravado em face da denominada “Administração digital”, uma vez que o discurso pautado exclusivamente na economia de recursos públicos pode acarretar a falta de um aparato estatal mínimo e o socorro desproporcional à iniciativa privada.

PALAVRAS-CHAVE: Despesas com pessoal. Políticas públicas. Administração pública digital.

ABSTRACT: This article aims to provoke reflection on the argument of the expenses in the Brazilian civil service in recent decades, seeking to point out elements that indicate that, despite eventually configuring measures aimed at efficiency, certain agreements implied, according to a portion of the national doctrine, a real precariousness of the public service in several areas, with a negative impact on the achievement and efficiency of public policies. In a brief retrospective, we will critically present the likely consequences suffered by the Brazilian public service as a result of the influxes of a global social context in which work, on the pretext of

¹ Procuradora do Estado do Paraná. Ex-procuradora municipal. Especialista em Direito Processual Civil. Mestranda em Direito Administrativo na Universidade de São Paulo (USP). Vinculada à Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito - Departamento de Direito do Estado (DES).

becoming more flexible and dynamic, headed for the way of precariousness. It will also point out, as a catalyst effect, the spending limit imposed by the Fiscal Responsibility Law (Federal Complementary Law nº 101/2000), which may have contributed, indirectly, to the described phenomenon, encouraging practices of partnerships which did not constitute reciprocal gains, but implied a clear weakening of several essential public services. Therefore, it is intended to emphasize that many projected public policies did not obtain, and cannot succeed, without the existence of trained public agents necessary for their implementation and maintenance, not being consistent with the constitutional text the mere rhetoric of cutting expenses that dialogue with the needs of the Brazilian population. In addition, the objective is to point out how this scenario can be significantly aggravated in the face of the so-called "Digital Administration", since the discourse based exclusively on the economy of public resources can lead to the lack of a minimum state apparatus and the disproportionate aid to the private initiative.

KEYWORDS: Civil servants expenses. Public policies. Digital public administration.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A precarização do serviço público – contexto social global e o efeito catalisador da LRF. 2. A estreita relação do serviço público com as políticas públicas: histórico e riscos advindos da precarização. 3. Administração digital: o argumento da vez para o corte de gastos com pessoal. 4. Conclusão. Referências.

Introdução

Um dos grandes temas do Direito Financeiro, com entroncamento no Direito Administrativo e no Direito Constitucional, é a despesa com pessoal, isto é, o dispêndio de recursos voltados, em última análise, à operacionalização das políticas públicas projetadas pelos entes federativos.

Não por acaso, o art. 15, §1º, da Lei Federal nº 4.320/1964², refere-se à despesa com pessoal como um dos “meios de que se serve a administração pública para consecução dos

² (...)

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (...)
Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil

Pessoal Militar

Material de Consumo

Serviços de Terceiros

Encargos Diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Inativos

Pensionistas

Salário Família e Abono Familiar

seus fins.” Sob o ponto de vista orçamentário, é uma despesa corrente, que ostenta a natureza de custeio para os servidores ativos, e de transferência corrente, para os inativos/pensionistas, como estabelece o art. 13 da referida lei.

No âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000), as despesas com pessoal estão tratadas, em definições e limites, nos arts. 18 a 20³.

Juros da Dívida Pública
Contribuições de Previdência Social
Diversas Transferências Correntes.

³ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
- VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

Uma das definições mais importantes é a de despesa total com pessoal, que se encontra no caput do art. 18 e que consiste no “somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

A razão do enquadramento legal é conferir parâmetros que possam servir de base para o cálculo dos limites estabelecidos no art. 19, os quais, uma vez ultrapassados, ensejarão

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; (Vide ADI 6533)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; (Vide ADI 6533)

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; (Vide ADI 6533)

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; (Vide ADI 6533)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. (Vide ADI 6533)

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

as medidas previstas no art. 169, da Constituição da República⁴, bem como dos arts. 21 a 23⁵, da própria LRF.

⁴ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁵ Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Vale destacar que o controle da despesa com pessoal pela LRF vai além da regulação de condutas voltadas à uma gestão eficiente, já que avança também para a tutela eleitoral, procurando proteger o erário de medidas tomadas às vésperas das eleições e que não apenas podem afetar o próprio pleito, pois potencialmente influenciam eleitores e captam votos,

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADI 2238)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADI 2238)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018) Produção de efeitos

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018) Produção de efeitos

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

mas também implicam prejuízos consideráveis aos sucessores políticos que “herdam” as administrações para as quais lograram conduzir.⁶

No entanto, tão ou mais importante, como se verá, é a definição do que não é considerado despesa total com pessoal.

A própria LRF traz algumas exceções expressas, a saber: a) valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra (art. 18, §1º), b) despesas de indenização por demissão de servidores ou empregados (art. 19, §1º, inciso I), c) despesas relativas a incentivos à demissão voluntária (art. 19, §1º, inciso II), d) despesas derivadas de convocação extraordinária do Congresso Nacional (art. 19, §1º, inciso III), e) despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18 da LRF (art. 19, §1º, inciso IV), f) despesas com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19 (art. 19, §1º, inciso V); g) com inativos e pensionistas, quanto à parcela custeada por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência (art. 19, §1º, inciso VI), sendo vedada, no entanto, a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro de tais regimes (art. 19, §3º).

Para além das menções do texto legal, a doutrina aponta ainda que é possível utilizar uma interpretação *contrario sensu* do contido no caput do art. 18, ou seja, tudo aquilo que não se enquadrar, por exemplo, como remuneração, estaria excluído. É o caso das verbas “indenizatórias”, como as diárias, o auxílio-transporte, o auxílio-alimentação, etc.⁷

Ocorre que, enquanto, em teoria, a *mens legis* da LRF é conferir mais racionalidade nesta espécie de gasto público, freando um potencial inchaço desnecessário da “máquina pública”, na prática o que se tem visto é um pouco diferente.

Com o avanço da precarização do trabalho no mundo, e seus influxos sobre o setor público, na esteira de um movimento de descentralização de serviços do Estado para agentes privados, a LRF acabou implicando um verdadeiro efeito catalisador. Para “escapar” aos limites legais, e atender a verdadeiros “nichos” que foram construídos em uma cultura ainda muito

⁶ Como se vê no disposto no art. 21, incisos II, III e IV.

⁷ Sobre as verbas excluídas do conceito de despesa com pessoal: “Para esse efeito, também não devem entrar no cálculo: a) as despesas de caráter indenizatório (diárias, ajuda de custo, auxílio alimentação, vale-alimentação, auxílio transporte, vale-transporte, auxílio creche, etc.); b) gastos com a contratação de serviços terceirizados que não caracterizam substituição de servidores (vide item 7.5.3.2); c) dispêndios assistenciais de natureza indenizatória.” Cf. FURTADO, J.R. Caldas. *Direito Financeiro*. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 464.

patrimonialista e clientelista, parcela da doutrina pátria aponta que houve um desvirtuamento no atendimento da demanda por pessoal, com a utilização inapropriada da terceirização, da contratação emergencial e das parcerias com organizações não governamentais, por exemplo.

E, consoante se verá, dada a estrita relação dos servidores públicos com a consecução e eficácia das políticas públicas, os prejuízos à sociedade brasileira decorrentes desse fenômeno são incomensuráveis, com o reforço de dois agravantes contemporâneos: a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 32/2020 e os avanços da denominada “Administração Digital”.

1. A precarização do serviço público – contexto social global e o efeito catalizador da LRF

Na esfera privada, há algum tempo, observa-se um crescente fenômeno de precarização do trabalho, com a oferta de postos de trabalho temporários e desvinculados de carreiras profissionais, que retribuem menos, não oferecem garantias de nenhuma espécie, mas que, em virtude do menor grau de exigência e/ou da maior flexibilidade, acabam absorvendo uma parcela da população que, em geral, é marginalizada no mercado de trabalho (mulheres, imigrantes, deficientes físicos).⁸

Como explica Guy Standing, esse avanço do que ele chama de “precariado” se deve a vários motivos, de cunho político e econômico, e é responsável por criar uma verdadeira classe de pessoas que transita por diversos vínculos de trabalho, que não se identifica com o que realiza e que não se integra em nenhuma espécie de comunidade, o que, conseqüentemente, implica um agir desatrelado a códigos de ética e conduta.⁹

⁸ Sobre esse fenômeno e o surgimento de uma verdadeira classe denominada “precariado”, ver STANDING, Guy. *O precariado – a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. O autor menciona ainda que a “flexibilidade funcional” no serviço público, com a alocação de cargos de um lugar para outro, também constitui uma faceta deste fenômeno do precariado, pautada, em parte, na insegurança do vínculo e do trabalho realizado: “Essa insegurança também tem importância no serviço público. Os empregados assinam contratos que lhes dão a tão cobiçada segurança de vínculo empregatício. Mas eles também concordam em ser alocados para cargos de acordo com a vontade de seus gerentes. Em um mundo de rigorosa “gestão de recursos humanos” e flexibilidade funcional, é provável que o deslocamento para lá e para cá seja pessoalmente perturbador.” (p. 29)

⁹ “Além da falta de garantia no emprego e da renda social insegura, aqueles que fazem parte do precariado carecem de uma identidade baseada no trabalho. Quando estão empregados, ocupam empregos desprovidos de carreira e sem tradições de memória social, ou seja, não sentem que pertencem a uma comunidade ocupacional imersa em práticas estáveis, códigos de ética e normas de comportamento, reciprocidade e fraternidade. O precariado não se sente parte de uma comunidade trabalhista solidária. Esse fato intensifica um sentimento de alienação e instrumentalidade no que ele tem de fazer. As ações e atitudes derivadas da precariedade tendem ao oportunismo. Não há “sombra de futuro” pairando sobre suas ações, para lhes dar um senso de que o que dizem, fazem ou sentem hoje terá um forte ou obrigatório efeito em suas relações de longo prazo. O precariado sabe que não há nenhuma sombra do futuro, da mesma forma como não há futuro no que eles estão fazendo agora. Estar “fora” amanhã não seria

O mesmo autor ainda destaca que a “triangulação”, que é própria dos trabalhos temporários, já que há sempre a figura de um intermediador entre o trabalhador e o “tomador” do serviço, dificulta a própria direção do trabalho, gerando uma natural confusão quanto aos aspectos do controle, da decisão e da responsabilidade pelos resultados.¹⁰

Obviamente, o contexto social global gerou impactos no Brasil e, inclusive, no setor público. Aponta-se como marco para o avanço da precarização no serviço público a pretensa reforma gerencial capitaneada por Luiz Carlos Bresser-Pereira no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, que, sinteticamente, advogava pela redução do Estado, com a utilização de privatizações, “publicizações” e terceirização, mas que, no entanto, acabou, sob a pretensa eficiência, gerando flexibilização que acomodou interesses patrimonialistas.¹¹

Especificamente sobre a terceirização, que inicialmente era restrita a “atividade-meio”, passou a ser admitida também para “atividade-fim”, ganhando corpo em todas as esferas, muito embora, em âmbito doutrinário, há quem afirme que não há, seja na legislação, seja nos precedentes do Supremo Tribunal Federal, comando expresso no sentido da permissividade da realização da “atividade-fim” estatal por intermédio da terceirização.¹²

Além disso, após a edição das Leis Federais n.ºs 9.637/1998 e 9.790/1999, seguidas pela Lei Federal n.º 13.019/2014, o Brasil experimentou um avanço significativo das parcerias, com a celebração de termos de cooperação, termos de parceria, acordos de cooperação, enfim, uma variada gama de nomenclaturas voltadas à transferência de determinadas atividades a organizações do setor privado e do terceiro setor, em tese pautada na “diminuição do

uma surpresa, e sair talvez não fosse ruim, caso outro trabalho ou um a explosão de atividade surjam no horizonte.” STANDING, Guy. *O precariado*, Cit., p. 31.

¹⁰ STANDING, Guy. *O precariado*, Cit., p. 61.

¹¹ BITENCOURT, Caroline Müller; TRINDADE, Jonas Faveiro. AS PROPOSTAS DA REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 32: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE OS POSSÍVEIS FLERTES COM O PATRIMONIALISMO. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021, p. 126.

¹² Nesse sentido, ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. LIMITES À TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021, pp. 273-290. Disponível em <https://rcl.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/11/2021.-Direito-Administrativo-P%C3%B3s-Crise.pdf>, acesso em 19.08.2022

aparelhamento do Estado”, no “fomento” e na “eficiência”¹³, mas que, em diversas situações, resultou na precarização do trabalho no setor público.^{14 15}

Não bastasse o exposto, nota-se também que a contratação emergencial, prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição da República, em que pese ter sido delineada como transitória e excepcional¹⁶, é prática recorrente como manutenção de serviços essenciais em muitos lugares do Brasil, o que, inclusive, levou o Supremo Tribunal Federal, no bojo do Recurso Extraordinário nº 658.026, a fixar parâmetros mínimos para que tal contratação possa ser reputada válida.¹⁷

Assim, ainda que estas novas “roupagens” para a prestação de serviços públicos possam estar, de alguma maneira, lastreadas na economicidade e na eficiência, a experiência revela desvirtuamentos que repercutiram em fragilidades estruturais na saúde pública, por exemplo, com claras repercussões negativas no enfrentamento da pandemia da COVID-19.

E, de certa forma, nota-se que, sob o manto da LRF, parece haver um efeito catalisador nesse processo, já que, ao não incluirmos os custos de tais “roupagens” no espectro das despesas com pessoal, concedemos margem interpretativa que favorece o uso injustificado

¹³ Em tese, as parcerias com a iniciativa privada serviriam a tal desiderato, como explica Maria Sylvia Di Pietro: “Com isso, a parceria serve ao objetivo de diminuição do tamanho do aparelhamento do Estado, na medida em que delega ao setor privado algumas atividades que hoje são desempenhadas pela Administração com a consequente extinção ou diminuição do quadro de servidores; serve também ao objetivo de fomento à iniciativa privada, quando seja deficiente, de modo a ajudá-la no desempenho de atividades de interesse público; e serve ao objetivo da eficiência, porque introduz, ao lado da forma tradicional de atuação da Administração Pública burocrática, outros procedimentos que, pelo menos teoricamente (segundo os idealizadoras da Reforma), seriam mais adequados a esse fim de eficiência.” DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 27.

¹⁴ Caroline Müller Bitencourt e Jonas Faveiro Trindade destacam tal fenômeno como expressão de uma tensão entre mercado e Estado, com a aposta, na sociedade civil, mas, infelizmente, no Brasil, tal prática abriu espaço a vícios paternalistas e clientelistas. BITENCOURT, Caroline Müller; TRINDADE, Jonas Faveiro. *As Propostas da Reforma Administrativa*, Cit., p. 128.

¹⁵ Guy Standing cita, de forma análoga, o caso da Inglaterra: “As entidades registradas como instituições beneficentes têm sido grandes empregadoras, com uma equipe de 464 mil pessoas em período integral, em 2009. Mais da metade de sua renda provém dos contratos do governo para suprir serviços públicos. Porém, os empregados das instituições beneficentes não são bem pagos e têm contratos precários. Subsidiadas por doadores privados, elas tornam os serviços sociais mais baratos, solapando os equivalentes públicos e legitimando relações contratuais desfavoráveis para “voluntários”. Isso torna o setor particularmente vulnerável numa recessão. Quando as doações secam, esses funcionários quase públicos podem se sentir bem próximos do precariado.” STANDING, Guy. *O precariado*, Cit., p. 88.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 418-419.

¹⁷ “(...) Portanto, podemos concluir que o conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se dessa forma, o entendimento desta Corte Suprema no sentido de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários, permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.” Supremo Tribunal Federal, RE 658.026 – repercussão geral 612, julgamento pelo Plenário em 09.04.2014, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 20/08/2022.

de parcerias, que não conferem melhoria ao serviço público prestado, senão uma descentralização em setores que, a rigor, exigiriam uma maior atuação de servidores dos próprios quadros estatais, por diversas razões – a título exemplificativo, como se verá adiante, este é um debate que se intensificou por força da pandemia de COVID-19 na área da saúde pública.

E o cenário que se avizinha não é animador. Como vem alertando a doutrina, sobretudo no âmbito da famigerada PEC 32/2020¹⁸, em trâmite perante o Congresso Nacional, mudanças reais não estão sendo vislumbradas, senão um reforço do patrimonialismo¹⁹, com a evidente repercussão negativa justamente sobre os cargos burocráticos que dão concretude às políticas públicas desenhadas pelo constituinte e que foram constituídos para o atendimento dos fins do Estado, e não de interesses particulares.

Sob a justificativa de redução de custos e flexibilização, a PEC traz à luz, mais uma vez, questionamentos sobre eficiência e reconfiguração da máquina pública, sem avançar, por outro lado, em temas contemporâneos e urgentes, como a agenda digital, omitindo-se também quanto a parâmetros que permitam repensar o serviço público brasileiro em direção a um governo que pretende ser cada vez mais acessível e transparente.

Ao que se nota, remanesce o discurso meramente retórico do “inchaço” da máquina pública, da transferência dos serviços públicos aos agentes privados, de um papel subsidiário do Estado²⁰, mas não há correlação efetiva das demandas sociais em face do funcionalismo público atualmente existente.

18

Disponível

em

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01192joyq7c0fvsxu64rq9c9me15846973.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020, acesso em 20.08.2022.

¹⁹ Nesse sentido: “Se há algo que se consegue antever, com o ambiente normativo que a PEC 32 quer criar, é uma Administração Pública que tolera e legaliza o patrimonialismo, ao restringir a estabilidade para cargos que ainda não se sabe quais serão; que aceita o recrutamento de cargos de liderança e assessoramento para funções técnicas, sem necessidade de certame público e que torna possível o desligamento dos servidores que ocupem tais funções por razões políticas; que amplia as possibilidades constitucionais de contratação de servidores temporários, com uma linguagem vaga que intensifica a fuga do concurso público. Trata-se de um patrimonialismo associado ao que há de mais cruel na racionalidade neoliberal – o individualismo extremado –, pois aos cargos burocráticos, aqueles que devem atuar em prol da realização das políticas públicas, é estabelecido um regime de competição interna, na fase de recrutamento de tais agentes. Os cargos de liderança e assessoramento, que poderão ocupar – sempre importante repetir – funções técnicas, escapam da competição interna, pois se trata de um vínculo formado a partir de livre escolha – ou de critérios que ainda não sabe quais serão. Ademais, membros de poder e militares – em especial os oficiais, que ocupam postos mais elevados da escala hierárquica –, são “esquecidos” pelos subscritores da Reforma.” In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021, pp. 134-135.

²⁰ Sobre a inclusão do princípio da subsidiariedade no art. 37, *caput*, da Constituição da República, ver BERCOVICI, Gilberto. A administração pública dos cupons. In: *CONJUR*, 6 de setembro de 2020, disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-06/estado-economia-administracao-publica-cupons>, acesso em 20.08.2022.

Nesse sentido, como ponderado pela doutrina que se debruçou sobre o estudo da referida PEC, a completa falta de dados impossibilita atribuir seriedade a uma proposta que pode impactar tanto o país e que precisaria ter as respostas para perguntas básicas relacionadas à relação do aumento dos servidores públicos nos entes federativos com a prestação de serviços públicos e políticas públicas, e a economia real para os cofres públicos, por exemplo.²¹

E, consoante se verá, a estreita relação entre o serviço público e as políticas públicas exige uma reflexão mais profunda sobre os caminhos que pretendemos tomar daqui a diante, considerando, inclusive, os desafios impostos pela denominada “Administração Digital”.

2. A estreita relação do serviço público com as políticas públicas: histórico e riscos advindas da crescente precarização

Antes que se coloque a problemática dos riscos da precarização do trabalho no setor público e suas implicações na consecução de políticas públicas, além do que está por vir no âmbito da Administração Digital, é preciso rememorar que a evolução do mercado de trabalho público está diretamente relacionada ao avanço das tarefas executadas pelo Estado.

Aponta-se que a participação do emprego público na economia brasileira só se notou após o estabelecimento das políticas nacionais de educação, saúde e telecomunicações, a partir da década de 20 (século XX), com incremento oriundo da política desenvolvimentista a partir de 1930, e a criação de diversos órgãos relacionados às atividades agrícolas e à industrialização do país.²²

Entretanto, durante praticamente todo o século XX, o emprego público esteve concentrado nas regiões mais “ricas” do país, tomando um corpo maior, sob o ponto de vista de estruturação, principalmente, com o advento da Constituição da República de 1988, que sedimentou uma série de direitos, mas também criou, para os entes federativos, diversas

²¹ “A lógica aqui é tão simplista que chega a causar espanto: os servidores não são eficientes porque lhes falta um ambiente predatório e competitivo, ganham muito e se tornam um peso para a sociedade. Pois bem, para além do senso comum, esperavam-se os diagnósticos. Perguntas básicas como: quais os setores dentro de serviço público que são mais “privilegiados”? Estamos falando em servidores públicos Federais, Estaduais e Municipais? Qual a relação do aumento dos servidores públicos nos entes federativos com a prestação de serviços públicos e políticas públicas? O que se entende por ineficiência dos servidores? E a pergunta mais relevante é: qual de fato será a economia para os cofres públicos e quais os setores e serviços que serão mais impactados com a Reforma? Não é possível propor um plano de ação sem de fato ter clareza quanto a essas questões.” In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *O direito administrativo do pós-crise*, Cit., p. 130.

²² Nesse sentido: MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 1, jun. 2015, pp. 94-95.

prestações sociais que, para sua consecução, exigem corpo técnico que as operacionalize.²³

E, para além da simples oferta de emprego em razão do aumento da demanda, é preciso pontuar o avanço da profissionalização do serviço público, erigida a princípio norteador já no art. 94, inciso III, do Decreto-Lei nº 200/67²⁴, e que foi responsável pela construção de uma série de institutos constitucionais – a exemplo da estabilidade²⁵ – que constituem a base de regimes jurídicos administrativos funcionais, compostos por cargos, empregos e funções, dotados de atribuições, remuneração, direitos, deveres e regime disciplinar previstos expressamente em lei, e que objetivam garantir não apenas a realização do trabalho, mas o atendimento aos fins do Estado²⁶.

Não se trata, portanto, de pensar apenas na operacionalização das políticas públicas, mas em sua eficiência, o que perpassa pela existência, necessariamente, de um número mínimo e suficiente de servidores que mantenham uma relação permanente com o Estado, que sejam capacitados adequadamente e que sejam orientados por resultados.²⁷

Então, quando analisamos a potencial precarização do serviço público, precisamos considerar que os reflexos desse fenômeno vão fatalmente atingir aquilo para o qual o serviço público foi criado: o atendimento às políticas públicas enquanto expressão da vontade do Estado

²³ “Ademais, foi a adoção de uma crescente gama de políticas públicas de âmbito federal, bem como o fortalecimento do federalismo, que acabou gerando uma convergência nas até então elevadíssimas diferenças regionais do contingente de funcionários públicos existente nas primeiras décadas do século. (...)” MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. *Trajetória do emprego público no Brasil*, Cit., p. 96.

²⁴ Art. 94. O Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, com o objetivo de ajustá-las aos seguintes princípios:

(...)

III - Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento. (...)

Cf. BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, acesso em 11.01.2023.

²⁵ Acerca da evolução do instituto da estabilidade no constitucionalismo brasileiro, e sua importância para “(...) garantir que o exercício da função pública se faça em consonância com os princípios a que se submete a Administração Pública, voltados ao cumprimento da lei e do Direito”, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Estabilidade do servidor público. In: DI PIETRO, Maria Sylvia; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição Federal*. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 149-156.

²⁶ Como aponta José dos Santos Carvalho Filho, “o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado.” Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2011, p. 537.

²⁷ “Quanto à eficácia das políticas públicas, os principais desafios estão relacionados com práticas de gestão. Por exemplo, desenvolver mecanismos utilizando instrumentos que possam avaliar os impactos das políticas públicas e monitorar sua execução, buscando eliminar desperdícios e práticas ilegais na utilização de recursos públicos. Como mencionado, a utilização de ferramentas de planejamento estratégico, treinamento de pessoal e gestão por resultados poderia contribuir para melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. E, mais, a consolidação de uma gestão pública pautada na impessoalidade, na meritocracia e na busca constante da eficiência e do aumento da produtividade.” PAIVA, Paulo. Governança fiscal. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (coord.). *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: 2017, p. 97.

e, conseqüentemente, o projeto de nação que está emaranhado em suas entrelinhas.

Exemplos não faltam acerca de como o mal dimensionamento do serviço público, em algumas áreas, vem afetando as políticas públicas desenhadas pelo constituinte. Vamos a dois deles, que têm sido pauta da vida e da mídia nos últimos anos: saúde e meio ambiente.

No que se refere à saúde, a substituição de mão de obra via parcerias com o terceiro setor configura um número alarmante, utilizada, muitas vezes, como forma de “escapar” ao limite de gastos imposto pela LRF e implicando dificuldades na gestão do serviço; além do fomento a uma espécie de “nicho” de atuação por determinadas instituições, as quais se mantêm, praticamente de maneira exclusiva, com repasses realizados por entes públicos.²⁸

Com o advento da pandemia de COVID-19, o Sistema Único de Saúde – SUS voltou ao debate, seja por sua notória relevância, seja por mazelas estruturais que impedem a sua máxima efetividade, dentre as quais se destacou, justamente, a dificuldade na gestão de servidores, que advém não apenas do quantitativo insuficiente de profissionais, mas também da gestão descentralizada decorrente da expansão desmedida da terceirização no setor.²⁹

Vale ainda lembrar, por se tratar de uma política que, quiçá, afetará todas as demais na medida em que não haverá planeta na forma como o experimentamos hoje, o meio ambiente sofre, primeiramente, com a inexpressiva agenda de educação ambiental, a qual, na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente foi erigida como essencial, a ser disciplinada em duas vertentes: “educação em todos os níveis de ensino e educação da comunidade para capacitá-la a participar ativamente na defesa do meio ambiente.”³⁰

Ademais, quando se fala em licenciamento ambiental, por exemplo, uma importante ferramenta de gestão para regularizar empreendimentos e permitir o desenvolvimento econômico sustentável, a ausência de estruturação suficiente nos entes municipais ainda impõe

²⁸ Sobre o tema, ver PINTO, Élica Graziane. Substituição de mão de obra via parcerias com terceiro setor tem limite. In: *CONJUR*, 13 de agosto de 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-ago-13/contas-vista-limites-substituicao-mao-obra-via-parcerias-terceiro-setor>, acesso em 19.08.2022.

²⁹ Nesse sentido: “Eventuais parcerias com a iniciativa privada na atenção primária à saúde, como bem alertado pelo órgão colegiado dos Secretários de Estado de Saúde, reclamam cautela quanto à sua capilaridade federativa e ao seu arranjo necessariamente intensivo em mão-de-obra. Diferentemente do alegado pelo Executivo federal, o maior desafio não se trata de construir, modernizar e operar infraestrutura predial, mas, sobretudo, de gerir servidores. Usar a terceirização apenas e tão somente para falsear os limites de gasto de pessoal é, por sinal, uma fraudulenta opção adotada por muitos gestores, que opera em sentido literalmente contrário ao art. 18, §1º da LRF, tal como já suscitamos aqui.” PINTO, Élica Graziane. Cortina de fumaça do Decreto 10.530/2020 oculta mazelas estruturais do SUS. In: *CONJUR*, 3 de novembro de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-nov-03/contas-vista-cortina-fumaca-decreto-105302020-oculta-mazelas-sus>, acesso em 19.08.2022.

³⁰ Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Quarenta anos de vigência da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. In: MILARÉ, Édís (coord.). *Quarenta anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – reminiscências, realidade e perspectivas*. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 75.

a concentração de atos nas esferas estaduais, mesmo após a edição da Lei Complementar Federal nº 140/2011³¹, causando sobrecarga aos servidores e, infelizmente, desvirtuamento do real foco das agências estaduais, que deveria ser aquilo que tem impacto regional.

Em suma, dos exemplos expostos colhe-se a urgente necessidade de se repensar o equacionamento da demanda de pessoal, com estudo e real interesse na prestação eficaz dos serviços públicos, para que seja possível conceber uma estrutura organizacional nos entes federativos que possa dar concretude ao programa da Constituição da República, e não para beneficiar determinados agentes privados e escapar das sanções impostas pela LRF.

Ainda que, ao longo dos anos, tenham sido criados diversos ajustes com a iniciativa privada voltados à descentralização de serviços públicos, a sua utilização desvirtuada, como visto, pode implicar sérios riscos à população brasileira, justamente porque ao ente federativo escapa a organização e o controle que são fulcrais no planejamento e execução de determinadas políticas públicas.

A mera retórica do custo do funcionalismo – seja na saúde ou no meio ambiente, como visto – não confere amparo irrestrito ao gestor que não demonstra, efetivamente, que o ente público detém corpo técnico permanente suficiente, que há estudo que considera oferta e demanda dos serviços públicos, e que não há postos de trabalho ocupados por trabalhadores temporários sem respaldo constitucional.

Por fim, cumpre tecer considerações sobre a denominada “Administração Digital”, com o acoplamento de mais um fator de análise na busca por um serviço público eficiente e alinhado com o mundo contemporâneo.

3. Administração digital: o argumento da vez para o corte de gastos com pessoal

Em recente estudo de revisão da literatura europeia, detectou-se que a interação governo-tecnologia passou por algumas fases desde o fim da década de 90, mas, mais do que passar do analógico ao digital, ou seja, trocar o papel pelo eletrônico, a transformação que se impõe objetiva melhorar a prestação dos serviços públicos, a própria atuação do Estado, de

³¹ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; QUEIROZ, Antonio Luiz Lima de. SISNAMA, OEMAS e Licenciamento Ambiental Estadual – a experiência de São Paulo. In: MILARÉ, Édís (coord.). *Quarenta anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – reminiscências, realidade e perspectivas*. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 287.

forma transparente³², eficiente e com foco no cidadão.³³

Sob o aspecto do regime de pessoal, a referida revisão literária aponta, então, alguns dos efeitos da aplicação da tecnologia ao serviço público:

a) redução de pessoal: com a inteligência artificial, muitas tarefas podem ser realizadas pela máquina, sem a necessidade de participação de humanos, deixando aos servidores públicos aquilo que, de fato, não pode ser realizado pela máquina;

b) redução de custos com pessoal: decorrente da menor necessidade de humanos, citando exemplos na Estônia, no Reino Unido, em Singapura e nos Estados Unidos;

c) mais efetividade e consistência, reduzindo a margem de erro e aumento a previsibilidade e a eficiência, reduzindo a burocracia administrativa, aumentando a privacidade e a segurança, mais transparência e controle, menos corrupção.

Conclui-se, no entanto, que a maior parte dos estudos, no que se refere aos servidores públicos, ainda está centrada na redução de custos, na maior agilidade e efetividade dos serviços públicos, porém com um enfoque menor na transparência, na confiança e na responsabilidade.³⁴

³² “Governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet (Abranson e Means, 2001), mas na mudança da maneira como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. Isso inclui a melhoria dos processos da administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e accountability dos governos² (Prado, 2004). Além desses temas, o combate à exclusão digital é abordado como importante dimensão dos programas de e-governo (Chain et al., 2004; Ferrer e Santos, 2004).” Cf. DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otávio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública – RAP*, RIO DE JANEIRO 43(1):23-48, JAN./FEV. 2009, pp. 23-48.

³³ As fases detectadas são: a) fim da década de 90 e início dos anos 2000: muitas pesquisas voltadas à criação de serviços públicos online, modelagem de sites governamentais e desenvolvimento de sistemas de tecnologia da informação para o setor público; b) na segunda metade dos anos 2000: E-Government 2.0, ou open government, ou e-governance, focada na transparência de dados e na interação com os administrados; c) de aproximadamente 2010 para frente: E-Government 3.0, ou smart ou intelligent government, inovações relacionadas a big data, administrative and business process management, internet das coisas e blockchain. A inteligência artificial foi o foco para possibilitar melhores decisões, resolver problemas sociais, otimizar recursos e aprimorar o bem estar e a participação dos cidadãos; e d) os artigos mais recentes: E-Government 4.0, um governo dirigido pelos cidadãos, que se adapta às suas necessidades, bem como dialoga bem com a iniciativa privada, com organizações sem fins lucrativos, por intermédio da interatividade e da acessibilidade. Vale mencionar que nem todos os países se encontram na última fase, verificando-se, em realidade, a existência de elementos de algumas fases posteriores em países que ainda não completaram o processo de fases anteriores. Cf. Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I., Editor: Misuraca, G. Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature. EUR 29987 EN. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-13299-8, doi:10.2760/17207, JRC118857, pp. 10-11.

³⁴ “The reviewed literature mostly provides illustrations of how AI-based applications can help public agencies cut costs, allow employees to focus on non-routine, critical tasks, and deliver better, faster and more effective services. Although the issues of transparency, trustworthiness, and accountability are touched upon to some extent, in most sources they remain secondary. They are, nonetheless, discussed more extensively in the section on

Além disso, interessante mencionar as barreiras vislumbradas em virtude da falta de preocupação com quem irá operacionalizar as políticas públicas nesse novo contexto da Administração digital.

Destaca-se a gestão dos recursos humanos como peça fundamental para encarar as novas tarefas³⁵, que perpassa, obviamente, pela capacidade técnica, além da preocupação com vieses que podem advir da inserção de dados por humanos e repercutir na adoção de políticas públicas tendenciosas.³⁶

external process/governance innovation. Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I., Editor: Misuraca, G. Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature. EUR 29987 EN. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-13299-8, doi:10.2760/17207, JRC118857, p. 50.

³⁵ “Many real-life examples show how organisations focused too much on technologies without investing in the organisational capabilities that can ensure their impacts. This is typical of the organisations at the early stage of digitalisation, lacking the ambition to radically transform the public sector, and instead having a more operational focus (such as increasing efficiency). Conversely, the lack of strategy is not among the top five barriers for digitally maturing agencies which already embraced the most recent digital trends and are more concerned about insufficient funding, cybersecurity and other barriers. However, the size of the particular project, allocated resources, its alignment with organisational goals and the diversity of the users and organisations involved also play an important role. The lack of strategy can also mean the lack of alignment between central and local governments. In the realm of IoT, the most successful initiatives were possible because governments managed to tie directly overall strategies with real problems and challenged faced by citizens and businesses at the local level. The augmentation of work and processes also call for government agencies to rethink their overall human resource strategy. Transforming the public-sector workforce has not been easy for most governments, but this will become a key factor for a successful digital transformation.” Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I., Editor: Misuraca, G. Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature. EUR 29987 EN. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-13299-8, doi:10.2760/17207, JRC118857, p. 59.

³⁶ “Many authors agree that the digital skills of government employees have an important impact on the diffusion of eGovernment. If this was true for the first adoption of ICT technologies, it becomes even more relevant for the intense use of data made by the new technologies. For instance, robust data management demands technical knowledge and capacity that can minimise negative effects emerging from the use of advanced technologies and vast amounts of data. Humans remain crucial in data management and organisation: a number of scholars agree that algorithms perform based on parameters defined by humans. However, several authors note that today one of the main challenges for the adoption of AI, as well as for exploiting the potentials of Big Data, is the lack of skilled workforce in public administrations. People working with data must select, input and/or flag it as required for further AI analysis, which from that stage is done without or with limited human involvement. However, the initially overflowing amount, complexity and unnecessary data noise is overwhelming. Preliminary data entry and duplicate errors, missing data are common human shortcomings, creating limited, deficient or incorrect datasets for further AI analysis. These shortcomings deviate the records, mislead policy makers, and create biased results. Ultimately, the quality and result depend on the skill and literacy level that is widening as more digital tools evolve. The UK, for example, already acknowledged this problem and in their 2017 Government Transformation Strategy focused on creating conditions for satisfactory data management.⁴⁶⁵ However, the skills required for a digital transformation are not simply technical, as general managers need broad skills to engage in e-government decision making. Managers must be able to integrate the organisation’s ICT strategy with its broader goals and to lead on extending these goals with new IT capabilities, coordinating inside and outside people and resources. Necessary skills include not only a technical understanding, but also a broad understanding of information management and the information society. The need for enhanced data management skills is even more pertinent given the evidence that preliminary data entered by humans already creates biased policy making (see Section 3.5).” Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I., Editor: Misuraca, G. Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature. EUR 29987 EN. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2019, ISBN 978-

Na esteira também, a pesquisa feita em 2020³⁷ pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o e-governo nos países membros³⁸ destaca, como um dos sustentáculos para a transformação do governo digital, a melhoria dos programas das escolas de administração pública e das outras instituições, haja vista a imprescindível capacitação dos servidores públicos para atuarem na sociedade atual.

No Brasil, em âmbito federal, desde o ano 2000³⁹, estratégias vêm sendo desenvolvidas para incorporar as TICs à gestão pública, com destaque para a publicação da Estratégia de Governança Digital (EGD), em 2016; a instituição do Sistema Nacional para a Transformação Digital, em 2018⁴⁰, e a instituição da Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, em 2020.⁴¹

Como noticiado pelo próprio governo federal⁴², a disponibilização de mais de 500 serviços públicos em canais digitais, em 2019, acarretou a redução de R\$ 345 milhões nas despesas anuais do governo; o fornecimento da Carteira de Trabalho digital passou a ser mais célere (de 17 dias para o mesmo dia) e a emissão de Certificado Internacional de Vacinação e Profilaxia, que demandava no país inteiro o trabalho de 950 servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), conta atualmente com apenas 258, com o remanejamento dos demais para outras áreas com maior demanda do órgão e maior complexidade nas tarefas.

Ademais, com a instituição da Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, incluiu-se a intenção em “formar equipes de governo com competências digitais”⁴³, o que vai ao encontro do objetivo de oferecer, até 2022, 100% dos serviços públicos federais de forma digital, no portal *gov.br*.⁴⁴

92-76-13299-8, doi:10.2760/17207, JRC118857, pp. 59-60.

³⁷ A Organização das Nações Unidas (ONU) vem realizando a mesma pesquisa a cada 2 (dois) anos, desde 2003, divulgando dados e estatísticas comparativas, as quais acabam por revelar pontos positivos e desafios enfrentados pelos países membros no âmbito da administração digital. Para acessar as edições anteriores, ver <https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/2411829x>.

³⁸ ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations E-Government Survey. New York, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-egovernment-survey>. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey#:~:text=About%20the%20UN%20E%20Government%20Survey&text=It%20looks%20at%20how%20digital,and%20leave%20no%20one%20behind>, acesso em 22.08.2022.

³⁹ Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital#:~:text=No%20Brasil%2C%20a%20pol%C3%ADtica%20de,integra%C3%A7%C3%A3o%20com%20parceiros%20e%20fornecedores>. Acesso em 22.08.2022.

⁴⁰ Instituído pelo Decreto Federal nº 9.319/2018.

⁴¹ Instituído pelo Decreto Federal nº 10.332/2020.

⁴² Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>. Acesso em 22.08.2022.

⁴³ Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>, acesso em 22.08.2022.

⁴⁴ Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>,

Além dos esforços em âmbito nacional, vale mencionar que o Brasil integra a *Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe*⁴⁵, instituição intergovernamental, apoiada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e constituída como um mecanismo de cooperação técnica horizontal visando o aprimoramento das práticas de governo eletrônico.

Não bastasse todo o exposto, a pandemia da COVID-19 claramente impactou a aceleração desse processo⁴⁶, revelando que as relações de trabalho, tanto no âmbito privado, como no setor público⁴⁷, mudaram e ainda mudarão muito com a utilização das tecnologias da informação e comunicação. O aumento do trabalho remoto (e *home office*), a aceleração dos processos de automação e digitalização, bem como o impacto sobre a produtividade, despontam como características marcantes no cenário atual e futuro.⁴⁸

Assim, a implantação da Administração digital vai muito além da mera disponibilização de dados na *internet*, ou da existência de aplicativos de serviços públicos, exigindo, por outro lado, “um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que modifiquem as interações internamente nas organizações públicas e entre cidadãos, empresas e governo em todas as suas esferas e poderes.”⁴⁹

Neste contexto atual de busca pela transformação digital, e sua importância para a prestação de serviços públicos, com a aceleração das mudanças no âmbito do trabalho pela pandemia da COVID-19, e a movimentação para a implementação de nova reforma administrativa no Brasil, questiona-se como poderá se organizar o Estado brasileiro, sob o ponto

acesso em 22.08.2022.

⁴⁵ Disponível em <https://www.redgealc.org>, acesso em 22.08.2022.

⁴⁶ Cf. SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Covid-19 e a importância da administração pública digital. JOTA, São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/covid-19-e-aimportancia-da-administracao-publica-digital-18032020>. Acesso em 22.08.2022.

⁴⁷ O relatório publicado em fevereiro deste ano pela McKinsey Global Institute intitulado “The future of work after COVID-19” aborda o mundo do trabalho impactado pela pandemia do novo coronavírus e as tendências aceleradas por esta trágica doença que assola o planeta. Três tendências são destacadas no relatório: trabalho remoto, digitalização e automação. No que tange o trabalho remoto, a pesquisa mostra que entre 20 e 25% dos trabalhadores em economias dos países pesquisados poderiam trabalhar remotamente 3 dias ou mais por semana numa perspectiva de longo prazo. Acerca da digitalização, a pesquisa mostra que as plataformas de e-commerce crescem de 2 a 5 vezes mais do que as plataformas digitais. Sobre a automação, a pesquisa mostra o aumento consistente no uso de robótica, automação de processos robóticos e inteligência artificial em diferentes setores de atividade produtiva. LUND, Susan; MADGAVKAR, Anu; MANYIKA, James; SMIT, Sven; ELLINGRUD, Kweilin; MEANEY, Mary; ROBINSON, Olivia. The future of work after COVID-19. McKinsey Global Institute. Disponível em <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19>, acesso em 22.08.2022.

⁴⁸ CHAHAD, José Paulo Zeetano. O Futuro do Trabalho Pós-Covid-19. *Informações FIFE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas*, nº 488, maio/2021, pp. 13-38.

⁴⁹ Cf. PAIVA, Emilia; FREITAS, Elton. Informações para as políticas públicas: o potencial do dataviva. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (coord.). *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: 2017, p. 193.

de vista funcional, para fazer frente aos desafios presentes e futuros.

Como se vê, mais uma vez, o argumento da redução de despesas com pessoal em razão da Administração Digital decorre de uma dedução de que haverá redução de postos de trabalho, e se alinha muito bem com um discurso de austeridade fiscal que quer conter a expansão “indevida” do Estado.

Entretanto, é preciso lembrar que o argumento do inchaço da máquina pública não tem lastro fático, já que, de acordo com dados oficiais do IBGE, a despeito da expansão do número de servidores públicos no Brasil na primeira década dos anos 2000, em termos relativos não houve crescimento, senão mera reposição de pessoal ativo durante os anos 90.⁵⁰

Ademais, com o advento da Constituição da República de 1988, e a descentralização de diversas atividades a serem desempenhadas pelos Municípios, com a criação de um número expressivo destes entes, houve uma necessária “burocratização administrativa mínima” para que tais entes pudessem “funcionar”.⁵¹

Infelizmente, verifica-se que as discussões sobre a implementação da Administração digital no Brasil passam ao largo de questões como contratações de empresas detentoras de tecnologia e a dependência estatal, proteção de dados e compartilhamento com terceiros, capacitação tecnológica e alteração dos quadros e carreiras públicas de forma a evidenciar compatibilidade com as demandas atuais e futuras, dentre outros aspectos.

É urgente a necessidade de releitura do papel e da configuração do serviço público para que seja possível chegar ao modelo de eficiência a que se dispõe a Administração Pública Digital, garantindo-se, sob os influxos da constitucionalização do direito administrativo⁵², o “direito à boa administração eletrônica”⁵³ e uma verdadeira transformação para o digital.⁵⁴

⁵⁰ Cf MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. *Trajatória do emprego público no Brasil*, Cit., p. 111.

⁵¹ Cf MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. *Trajatória do emprego público no Brasil*, Cit., p. 111

⁵² “Mais recentemente, vem a doutrina aludindo a direitos fundamentais como direitos à organização e ao procedimento, para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, entidades ou repartições (organização), como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias constitucional-processuais (direito de defesa, direito à proteção judiciária, direito à não auto-incriminação). BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 74. Sobre o aspecto da governança, ver VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração: democratizando a função administrativa*. 254f. Tese (Pós-Doutorado) - Escola de Administração Pública e Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf> Acesso em: 22.08.2022.

⁵³ Cf. MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 363.

⁵⁴ Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I., Editor: Misuraca, G. *Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature*. EUR 29987 EN. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-13299-8, doi:10.2760/17207, JRC118857.

Uma boa administração digital deve considerar a necessidade de um corpo mínimo capacitado para estruturar estratégias seguras e, a longo prazo, voltadas à transformação digital, com o fomento de uma cultura organizacional fortalecida nesse sentido⁵⁵, o que não parece ser possível com a contratação de profissionais de forma temporária ou, ainda, com a celebração de contratos de prestação de serviços pela Administração Pública sem que sejam ponderada a possibilidade jurídica de descentralização de atividades de natureza institucional.⁵⁶

Nesse sentido, a ausência de planejamento e implementação de mudanças poderá impactar, em poucos anos, na busca exacerbada por soluções que apenas a iniciativa privada terá, advindo daí perversas consequências, como, por exemplo, custos excessivos dos contratos de tecnologia, falta de transparência nas atividades desenvolvidas pelos contratantes, assim como a divulgação de dados detidos pelo Poder Público⁵⁷ - cujo volume é incomparável e pode permitir a utilização para diversas finalidades, com reflexos sociais – como a violação à intimidade – e econômicos – como a obtenção a informações privilegiadas.

Além disso, vale dizer que a dependência excessiva da iniciativa privada pode causar sérios problemas na fase de implementação de novas medidas – ou seja, adquiridas as soluções tecnológicas, é preciso ter pessoal capacitado para operá-las.⁵⁸

Justifica-se ainda a relevância do debate na medida em que mais uma reforma administrativa avizinha-se, com foco exclusivo na redução de custos, o que, por si só, não resolverá todos os problemas do país, senão causará um esvaziamento do funcionalismo público que impedirá uma gestão pública digital moderna, eficiente e transparente.⁵⁹

⁵⁵ Esse é um ponto igualmente destacado pela ONU na pesquisa de 2020: “Los gobiernos que establezcan nuevas estructuras y procesos organizativos también deberán transformar la cultura organizativa en todos los niveles. Una cultura organizacional que valora la colaboración, la sinergia, el trabajo en equipo y las asociaciones y que enfatiza la entrega de valor es un factor clave de éxito en cualquier transformación del gobierno digital.” Cf. ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations E-Government Survey. New York, 2020. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf), acesso em 22.08.2022.

⁵⁶ Cf. BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 335f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 28. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013-154559/publico/TESE_FINAL_Jose_Fernando_Ferreira_Brega.pdf Acesso em: 22.08.2022.

⁵⁷ Cf. BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 335f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, pp. 162-177. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013-154559/publico/TESE_FINAL_Jose_Fernando_Ferreira_Brega.pdf Acesso em: 22.08.2022.

⁵⁸ “Al contratar personal para la transformación del gobierno digital, debe evitarse la dependencia excesiva de los proveedores o la experiencia del sector privado, ya que el gobierno podría carecer de la capacidad para dar seguimiento a los problemas que surgen en la fase de implementación.” Cf. ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations E-Government Survey. New York, 2020. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf). Acesso em 22.08.2022.

⁵⁹ Nesse sentido, assinalando uma tendência em 2004 que se mantém, infelizmente, na reforma administrativa

Apenas a título ilustrativo, no âmbito da educação é imperioso o aprimoramento dos processos de seleção e formação dos professores para atuarem no processo de aprendizagem, que hoje precisam integrar as ferramentas digitais, o que ficou ainda mais evidente com a pandemia de COVID-19.⁶⁰

Enfim, urge trazer à tona, mais uma vez, a discussão acerca do dimensionamento do serviço público para que ele corresponda à real necessidade dos entes federativos, considerando as finalidades do Estado, e procurando-se evitar, no espectro da “Administração Digital”, que a mera retórica da redução de gastos com pessoal dê espaço a práticas que inviabilizem ou prejudiquem a implementação e eficácia das políticas públicas projetadas.

4. Conclusão

De forma geral, o presente artigo procurou apresentar a íntima relação existente entre os servidores públicos e as políticas públicas que são projetadas para a consecução de serviços que, a rigor, expressam deveres insculpidos na Constituição de 1988, apontando, ainda, a perspectiva dos riscos da precarização do trabalho público e do manejo desvirtuado, em alguns setores, da celebração de parcerias com a iniciativa privada e o terceiro setor.

Infelizmente, nota-se que o discurso de adequação à LRF representou um incentivo, de uma certa maneira, para que vínculos temporários e parcerias se mantivessem, e se ampliassem, já que não estariam incluídas no cômputo do teto dos gastos com pessoal,

proposta pela PEC 32/2020: “Chegou-se à conclusão, entretanto, que o governo eletrônico não pode ser visto como uma panacéia para as reformas administrativas: o uso de tecnologias deve caminhar em paralelo com outras medidas governamentais, nos campos político e econômico, por exemplo, ou mesmo em reforço a uma mudança cultural no interior do setor público, funcionando as TIC, na verdade, como catalisadoras de inovações. Embora tenha sido amplamente reconhecido esse potencial das TIC, a política de governo eletrônico ainda não se encontraria inserida com a ênfase que deveria na agenda governamental brasileira para contribuir de modo decisivo com a modernização do aparelho estatal. O enfoque estaria ainda restrito à gestão, mas sem maiores reflexos na agenda política de reformas.” MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 214f. Dissertação (Mestrado) - FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO, Universidade de Brasília, Brasília, 2004, p. 267. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1544>, Acesso em: 22.08.2022.

⁶⁰ “Sobre o cenário da educação básica no Brasil e recomendações para o seu aprimoramento, considerando inclusive o atual cenário tecnológico, ver Todos Pela Educação (2022). Educação já 2022: Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira. São Paulo: Todos Pela Educação. Disponível em https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf?utm_source=download&utm_id=documento, acesso em 22.08.2022.

“maquiando” a necessidade de servidores com vínculos permanentes para atuarem em áreas importantes e estratégicas para o Estado.

A importância do servidor público não está dirigida, majoritariamente, como o senso comum pode imaginar, ao atendimento de demandas burocráticas, senão à consecução de políticas públicas que dependem de pessoas capacitadas para a sua execução e monitoramento, e a pandemia de COVID-19 nos rendeu excelentes exemplos que demonstram a fragilidade de diversos entes federativos não apenas para lidarem com o imprevisto, mas também para lidarem com o ordinário, socorrendo-se de medidas ainda mais desesperadas para enfrentar um evento inesperado.

Não bastasse o cenário exposto, que por si só seria preocupante, o Brasil tem avançado nas iniciativas para uma transformação digital do governo, mas não há, sequer no PL 32/2020, qualquer menção a essa necessidade de adequação do funcionalismo público. Uma tentativa de reforma contemporânea que não trata de temas contemporâneos chega a beirar o absurdo e, como salientam Bitencourt e Trindade⁶¹, o fato de precisarmos de uma reforma administrativa, porque obviamente há problemas, não implica dizer que aceitaremos qualquer reforma, sobretudo porque a aventada não trata, por exemplo, dessa nova administração digital, que não é o futuro, senão o presente.

Em suma, traz-se à reflexão a necessidade de se repensar o funcionalismo público brasileiro sob a perspectiva desta agenda digital, evitando-se, por um lado, que o serviço público brasileiro se torne ineficiente (mais) e incapaz de lidar com as demandas do futuro, e, por outro, que a negligência da Administração Pública leve o país a se socorrer, de forma perniciosa, majoritariamente da iniciativa privada.

O discurso da economia de gastos com pessoal em face da remodelação gerada pelo digital não pode ser, mais uma vez, o fiel da balança, senão a motivação para um estudo profundo que leve em consideração as características do Brasil (país continental e heterogêneo),

⁶¹ Vale mencionar as importantes contribuições feitas por Bitencourt e Trindade sobre aspectos que precisam, de fato, ser considerados na remodelação do serviço público brasileiro: “O Estado brasileiro precisa de: (i) simplificação de processos; (ii) serviços com qualidade, primando pela inclusão de todos; (iii) redução das interferências políticas nos serviços públicos, especialmente aquelas enraizadas pelo patrimonialismo; (iv) digitalização dos serviços públicos e governo digital, viabilizado através de acesso a inclusão digital dos cidadãos brasileiros; (v) simplificação das carreiras e com planos que correspondam para sua possível progressão; (vi) equilíbrio entre remunerações para mesmas atribuições em nível municipal, estadual e federal; (vii) profissionalização dos serviços e modernização das estruturas em rede; (viii) investimento e aprimoramento dos sistemas de controle e de suas articulações; (ix) enfrentamento dos corporativismos dentro das diferentes esferas de poderes, como se evidencia, por exemplo, no Judiciário e Ministério Público; (x) uma Reforma que alcance a todos e não que deixe de fora, como hoje o faz, os membros de Poderes e, em grande parte, os Militares.” BITENCOURT, Caroline Müller; TRINDADE, Jonas Faveiro. *As Propostas da Reforma Administrativa*, Cit., p. 131.

bem como os compromissos assumidos na Carta Maior, que deve ser vista como uma Constituição Financeira cujo escopo é dar suporte à consecução de políticas públicas.⁶²

Referências.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. LIMITES À TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021, pp. 273-290.

BERCOVICI, Gilberto. A administração pública dos cupons. In: *CONJUR*, 6 de setembro de 2020, disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-06/estado-economia-administracao-publica-cupons>, acesso em 20.08.2022.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT, Caroline Müller; TRINDADE, Jonas Faveiro. AS PROPOSTAS DA REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 32: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE OS POSSÍVEIS FLERTES COM O PATRIMONIALISMO. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021, pp. 114-136.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> . Acesso em 20.10.2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, acesso em 11.01.2023.

BRASIL. LEI Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm, acesso em 01.12.2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acesso em 15.12.2022.

⁶² Cf. TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 194.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 658.026 – repercussão geral 612, julgamento pelo Plenário em 09.04.2014. Disponível em www.stf.jus.br, acesso em 20/08/2022.

BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 335f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013-154559/publico/TESE_FINAL_Jose_Fernando_Ferreira_Brega.pdf Acesso em: 01.07.2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CELESTE, Rafael. *A precarização nas relações de trabalho no setor público*. Dissertação (Mestrado) – CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021, Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/231187/PDPC1580-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Acesso em: 08.06.2022.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. O Futuro do Trabalho Pós-Covid-19. *Informações FIFE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas*, nº 488, maio/2021, pp. 13-38.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Interesse público, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 16, p. 49-63, 2002.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otávio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública – RAP*, RIO DE JANEIRO 43(1):23-48, JAN./FEV. 2009, pp. 23-48.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. *Administração Pública Digital: proposições para o aperfeiçoamento do regime jurídico administrativo na sociedade de informação*. São Paulo: Foco, 2020.

FURTADO, J.R. Caldas. *Direito Financeiro*. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 91-122, jun. 2015, pp. 91-121.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 214f. Dissertação (Mestrado) - FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E

DOCUMENTAÇÃO, Universidade de Brasília, Brasília, 2004, p. 267. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1544>, Acesso em: 08.11.2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. *COMUNICOLOGIA*, v. 12, n. 2 – Jul./Dez/2019, p. 174-195. Disponível em <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/10900>, acesso em.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2014.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica. *Revista de Economia Política*, vol. 41, nº 3, pp. 487-506, julho-setembro/2021, pp. 487-506.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, pp. 237-270.

PINTO, Élica Graziane. Substituição de mão de obra via parcerias com terceiro setor tem limite. In: *CONJUR*, 13 de agosto de 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-ago-13/contas-vista-limites-substituicao-mao-obra-via-parcerias-terceiro-setor>, acesso em 19.08.2022.

SCAFF, Fernando F.; CONTI, J. Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Covid-19 e a importância da administração pública digital. *JOTA*, São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/Inova-e-acao/covid-19-e-aimportancia-da-administracao-publica-digital-18032020>. Acesso em: 08 de novembro de 2021.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 39-61.

STANDING, Guy. *O precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração: democratizando a função administrativa*. 254f. Tese (Pós-Doutorado) - Escola de Administração Pública e Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf> Acesso em 24.08.2022.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; QUEIROZ, Antonio Luiz Lima de. SISNAMA, OEMAS e Licenciamento Ambiental Estadual – a experiência de São Paulo. In: MILARÉ, Édís (coord.). *Quarenta anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – reminiscências, realidade e perspectivas*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 287.

Recebido em: 29.12.2022

Parecer: 27.12.2022

Parecer: 05.01.2023