

PEC DOS QUINQUÊNIOS

Visão Geral e considerações sobre a PEC 63/2013

Introdução

A PEC 63/2013 institui, para os integrantes do Ministério Público (MP) e Magistratura da União, dos Estados e do Distrito Federal, parcela mensal de valorização por tempo de exercício. Ela será calculada na razão de cinco por cento da remuneração do respectivo cargo a cada cinco anos de efetivo exercício em atividade jurídica, até o máximo de trinta e cinco por cento de adicional.

Também é estabelecido que, para o cálculo da parcela mensal, é assegurado aos que ingressarem na Magistratura e no Ministério Público a contagem de tempo de exercício anterior em carreiras jurídicas, e também na advocacia.

Os defensores da PEC argumentam que, dado o modelo de remuneração dos magistrados e dos membros do MP, via subsídio, não existe diferenciação e valorização baseadas em tempo de serviço para fins de recebimento do subsídio. Assim, seria criada uma situação na qual juízes ou membros do MP com muitos anos de exercício possuem remuneração igual àqueles recém-ingressos nas respectivas carreiras, não sendo valorizadas, portanto, a permanência e a experiência. Essa situação geraria perda de atratividade dessas carreiras.

Nessa Nota Técnica, apontamos, no entanto, que não procede o argumento daqueles favoráveis à PEC, de que a evolução remuneratória no Poder Judiciário é baixa, de modo a não atrair talentos. De fato, analisando dados administrativos e amostrais, percebe-se que as remunerações nesse setor crescem significativamente mais do que o observado no setor privado, fato que seria agravado com a PEC.

Adicionalmente, calcula-se, utilizando a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2019, que a aprovação da matéria traria um aumento de gasto de cerca de R\$ 2 bilhões a preços de 2022. Apenas cerca de 38 mil trabalhadores seriam beneficiados, aumentando a desigualdade e fazendo com que muitos ganhassem acima do teto do funcionalismo.

Por fim, argumenta-se que a PEC vai no sentido contrário do objetivo de aumentar a produtividade do setor público, um dos principais da Reforma Administrativa. Para tanto, seria necessário reduzir adicionais remuneratórios por tempo de serviço, em prol de outros baseados em resultados.

Problemas e riscos da PEC

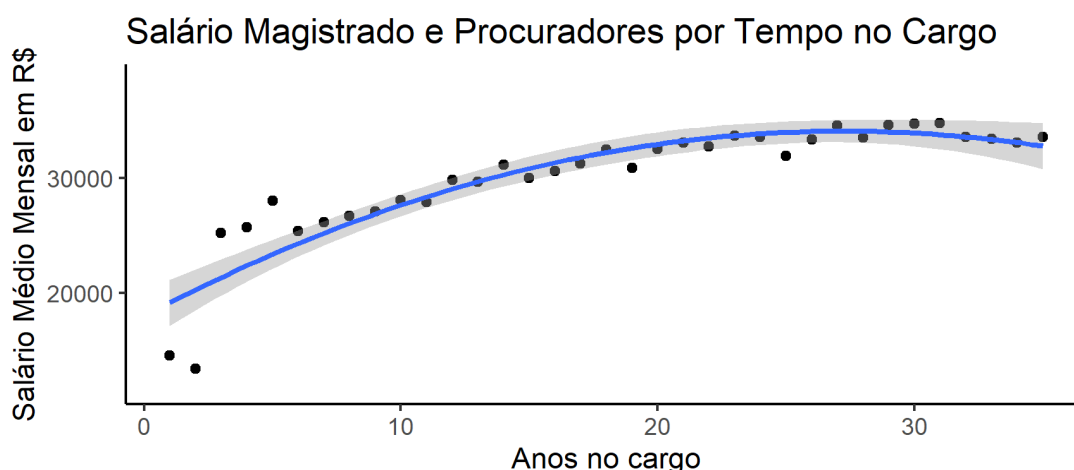
Desde a aprovação da Emenda à Constituição 19/1998, magistrados e membros do MP, assim como outros grupos dentro da máquina pública, possuem remuneração exclusiva por subsídio¹ (parcela remuneratória única) sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Assim, a PEC dos Quinquênios cria uma ressalva na Constituição para integrantes do MP e da Magistratura em relação à regra que traz que membros de poder serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única. Além disso, a parcela instituída não será submetida ao teto

¹ Essa sistemática de remuneração passou a ser prevista para servidores seja via determinação constitucional ou de acordo com as leis que fixam suas remunerações. Membros de poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais também possuem essa espécie remuneratória.

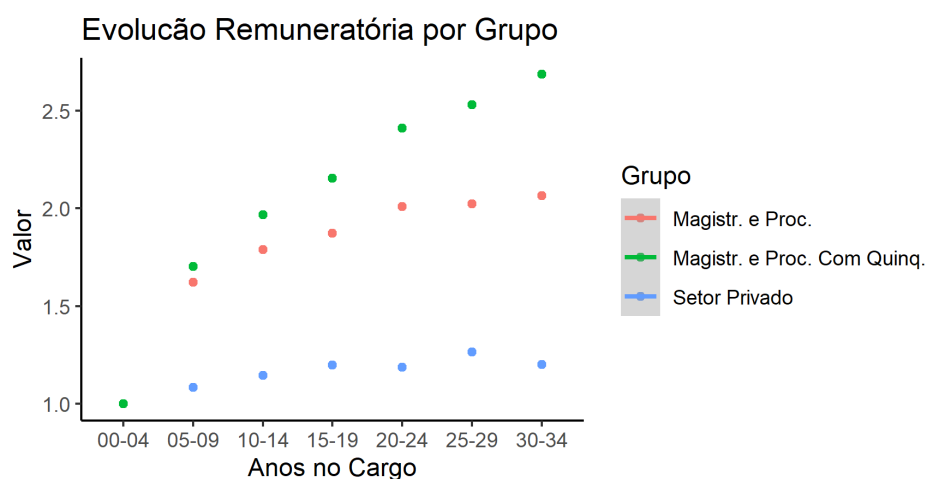
remuneratório do funcionalismo, caminhando, portanto, na direção oposta do necessário fortalecimento do teto remuneratório, o qual já possui fragilidades².

Adicionalmente, o próprio argumento de que não há evolução remuneratória suficiente nas carreiras da magistratura e do MP não é procedente, de acordo com a evidência empírica. O Gráfico abaixo mostra que, conforme esperado, os rendimentos do trabalho nessas carreiras aumentam junto aos anos no cargo.



Fonte: RAIS 2019

O Gráfico abaixo vai além e mostra que, em comparação com o setor privado, as carreiras da magistratura e MP já mostram evolução remuneratória bem mais elevada, diferença que seria ainda mais acentuada com a aprovação da legislação dos quinquênios. Após 30 anos no cargo, trabalhadores do setor privado observam crescimento médio de suas remunerações em 20%, enquanto a de magistrados e membros do MP praticamente dobra.



Fonte: Elaboração própria com RAIS 2019 e PNADC Anual 2019

² Ver Nota Técnica produzida pelo CLP sobre o tema: [Nota Técnica: fim dos supersalários - CLP - Centro de Liderança Pública](#)

Outro ponto negativo que a legislação pode gerar é a provável pressão que outras carreiras irão exercer para também usufruir do quinquênio. Como já apontado, várias carreiras do serviço público são remuneradas via subsídio. Tendo em vista a ausência de justificativa para que somente o tempo de serviço pretérito de Magistrados e membros do MP seja remunerado, dificilmente será possível resistir à pressão corporativa de outras carreiras para que também venham a usufruir do benefício³.

Como se sabe, a situação fiscal do setor público é delicada, não havendo espaço para mais pressão sobre o gasto com pessoal, em especial com servidores já bem posicionados em termos de renda, como os magistrados e membros do MP.

No atual cenário, portanto, o caminho a ser seguido deve ser o oposto. Seria importante que a PEC 32 (Reforma Administrativa) avançasse no Congresso e que as vedações de benefícios presentes nessa legislação (incluindo vedação de adicionais por tempo de serviço) englobassem também atuais servidores e membros de poder, atuais e futuros⁴.

Assim, incrementos na remuneração dos servidores devem estar atrelados a boa performance em avaliações de desempenho bem estruturadas, e não a questões como tempo de exercício. Esse modelo de incentivos mal desenhados consiste em um dos grandes empecilhos para o aumento da produtividade do setor público.

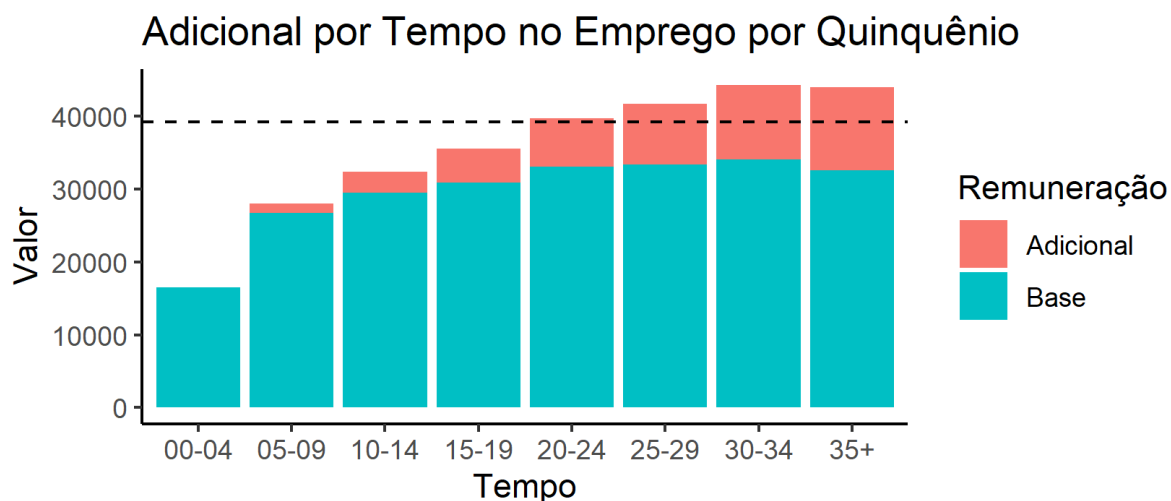
Como já argumentado anteriormente em Nota Técnica sobre a Reforma Administrativa, a PEC dos Quinquênios vai na direção contrária da busca por maior eficiência do setor público, aumentando o número de incentivos prejudiciais. Muitos servidores, especialmente no judiciário, ingressam na máquina pública já com remunerações elevadas, e com a progressão ocorrendo, principalmente, com base em tempo de serviço ou obtenção de certificados e não baseada em entrega de resultados. As consequências de tais distorções são duas: tanto a baixa qualidade dos serviços públicos, quanto o elevado peso do gasto com pessoal no orçamento público.

Impacto Fiscal da PEC 63/2013

Para calcular o impacto fiscal será utilizada a RAIS de 2019. O Gráfico abaixo mostra a remuneração média de magistrados e procuradores naquele ano e quanto seria acrescido com o adicional do quinquênio. Nota-se que a média remuneratória dessa categoria passaria do teto do funcionalismo daquele ano, de R\$ 39.200, a partir de 20 anos no cargo.

³ Analisando as emendas propostas, notamos que várias delas seguem exatamente na direção de ampliar a concessão da parcela para outros grupos do funcionalismo, como membros da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, para citar somente um exemplo.

⁴ Para mais detalhes sobre a PEC 32, ver [Nota Técnica: Por que precisamos de uma reforma Administrativa para modernizar o serviço público brasileiro? - CLP - Centro de Liderança Pública](#)



Fonte: Elaboração própria com base na RAIS 2019

A tabela abaixo resume as categorias de anos no emprego, de modo a simular os adicionais resultantes do quinquênio, junto ao custo fiscal. Como se vê, o gasto anual total dessa medida seria de cerca de R\$1,7 bilhão por ano em 2019 - R\$2 bilhões a preços de 2022.

Tabela 1: Projeção de Custo Fiscal dos Quinquênios por Grupo

Tempo no Emprego	Ocupados no Cargo	Remuneração Média	Adicional	Custo Fiscal
0-4	8048	16466,83	0,00	0,000
5-9	6201	26696,62	1334,83	0,099
10-14	6869	29452,51	2945,25	0,243
15-19	6263	30856,86	4628,53	0,348
20-24	4483	33083,88	6616,78	0,356
25-29	3484	33320,02	8330,01	0,348
30-34	1436	34006,93	10202,08	0,176
35-39	738	32596,44	11408,75	0,101

40-44	314	33177,38	11612,08	0,044
45-49	51	31102,72	10885,95	0,007
<hr/>				
Total	37887	27527,5	3786,3	1.72
<hr/>				

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS 2019

Daniel Duque e Pedro Trippi – Inteligência Técnica do Centro de Liderança Pública