

Nota
técnica

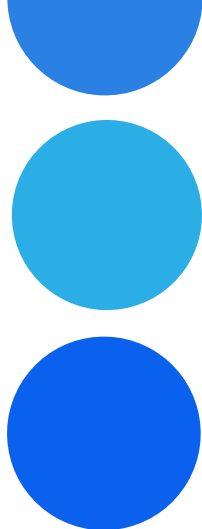


A HORA
E A VEZ DA
MODERNIZAÇÃO
DOS CONCURSOS
PÚBLICOS NO BRASIL



Movimento
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO



Sobre o Movimento Pessoas à Frente

Somos um movimento da sociedade civil, plural e suprapartidário, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências, ajudamos a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público, com foco em lideranças.

Nossa rede de membros une especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor, com visões políticas, sociais e econômicas plurais.

Acreditamos que com lideranças públicas que representam toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez melhores, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.

Para saber mais, acesse:

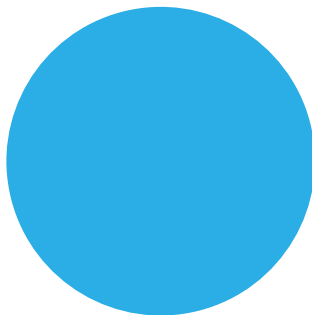
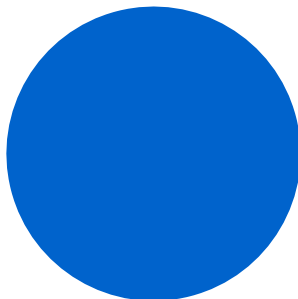
movimentopessoasafrente.org.br 

Sobre o Pesquisador

Fernando Coelho

fernandocoelho@usp.br

Professor da Universidade de São Paulo (USP), no curso de graduação e no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP). Coordena o Laboratório de Gestão Governamental (LabGov). É doutor e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV), com graduação em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEARP-USP). Foi presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e editor-adjunto da *Revista de Administração Pública*, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE-FGV). Foi professor visitante júnior, com bolsa Capes, no Departamento de Management da LSE/Inglaterra e, atualmente, é professor convidado da UVigo/Espanha e de diversas escolas de governo no Brasil. Integra o Movimento Pessoas à Frente e desde 2013 tem realizado investigações e assistências técnicas em prol da modernização dos concursos públicos no país.



As opiniões contidas neste documento não refletem o posicionamento da totalidade dos membros do Movimento Pessoas à Frente e são de responsabilidade do autor.

Sumário

1. Introdução **04**

2. Diagnóstico do Projeto de Lei 2258/2022 **06**

- O espírito da lei **07**
- As inovações da lei **11**
- A aderência do PL com a produção científica sobre o tema **18**
- Os embates e as discussões do PL na Câmara dos Deputados **24**
- O *timing* no Senado e a indicação de alterações mínimas no PL **29**

3. Diretrizes para o pós-aprovação do PL e a implementação da lei **34**

4. Referências **39**

Introdução

O Projeto de Lei (PL) 2.258/2022 trata das normas relativas a concursos públicos para recrutamento e seleção na administração pública federal (APF), extensível a estados e municípios. É um substitutivo do Projeto de Lei do Senado (PLS) 92/2000, o qual originou o PL 252/2003.

Encontra-se no Senado Federal desde o segundo semestre de 2022. Atualmente, está em apreciação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde obteve recentemente um parecer elogioso e favorável do senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), relator da matéria. Tem todas as condições de ser aprovado na CCJ e no plenário do Senado – há um consenso sobre o seu teor e vale lembrar a sua aprovação na Câmara dos Deputados, em agosto de 2022, por unanimidade.

Em 20 anos, o processo legislativo no Congresso Nacional teve, aproximadamente, 60 PLs subsequentes sobre o tema, o que demonstra a oportunidade e a importância de uma legislação infraconstitucional² para os concursos públicos, prevista na Constituição Federal de 1988.

Esta versão, redigida pelo pesquisador em agosto de 2024, é uma adaptação do texto original escrito em junho de 2023. É direcionada ao público externo como um policy brief¹.

Registra-se que algumas das ideias expostas no decorrer deste texto foram compactadas em um [artigo de opinião](#) publicado em 27 de junho de 2023, no Nexo Jornal, utilizando-se do mesmo título deste documento.

1. Policy briefs são documentos concisos, que contribuem para o debate sobre políticas públicas. As informações se baseiam em pesquisas e dados atualizados.

2. Que está abaixo da Constituição Federal.

Esta nota técnica apresenta um diagnóstico do PL 2258/2022 (sua origem, o espírito da lei, as inovações, a aderência com a produção científica, os embates desde a sua tramitação na Câmara dos Deputados e seu timing no Senado com a indicação de ajustes mínimos). Além disso, objetiva subsidiar as discussões no Senado, incluindo sua aprovação, bem como, a posteriori, a implementação da lei e a regulamentação de seus dispositivos.

Como conclusão, propõe recomendações para o período pós-aprovação: ideias voltadas a uma estratégia nacional e/ou a um programa com projetos e atividades para a melhoria dos concursos públicos na União, respaldadas pela lei e sintonizadas a uma desejável política de gestão de pessoas na administração pública federal.

Espera-se que as descrições e análises do texto ofereçam insumos para a comunicação e/ou o diálogo da Secretaria Extraordinária de Transformação do Estado (SETE)/Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) com os atores envolvidos nesse processo no setor público e na sociedade civil.

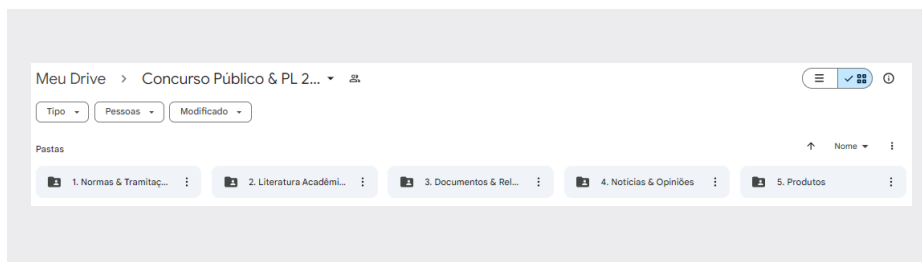
Diagnóstico do Projeto de Lei 2258/2022

O diagnóstico do PL 2258/2022 ocorreu durante 75 dias, entre meados de abril e final de junho de 2023.

A metodologia do trabalho abrangeu:

- a) revisão da literatura nacional de recrutamento e seleção (R&S) no setor público focada nos concursos públicos;
- b) levantamento dos documentos que referenciam o PL (produção legislativa e relatórios técnicos);
- c) coleta de opinião de *stakeholders* (partes envolvidas e interessadas), a partir de fontes secundárias – artigos de opinião, notas na imprensa, informes textuais em sites e manifestações audiovisuais; e
- d) entrevistas semiestruturadas com especialistas em gestão de pessoas no setor público (acadêmicos e técnicos) e um ator-chave participante da elaboração do PL, além da participação do autor deste documento em alguns fóruns de discussão sobre o tema.

Todo o material derivado do diagnóstico foi organizado em uma pasta do **Google Drive**. A pasta é autoexplicativa e contém cerca de 100 arquivos objetos de análise ou produzidos a partir de dados e informações ordenados.³



3. Muitos arquivos, sobretudo das pastas 3 (Documentos & Relatórios) e 4 (Notícias & Opiniões), contêm descrições sucintas e análises prévias que não foram mobilizadas em sua totalidade nesta nota técnica.

Este material se converte, portanto, em repositório sobre o qual integrantes do Movimento Pessoas à Frente, gestores públicos do SETE/MGI, pesquisadores e qualquer pessoa interessada no tema podem se debruçar, na investigação de materiais e no levantamento de evidências sobre o assunto.

O espírito da lei

Como já mencionado, o PL 2258/2022 tem uma abordagem jurídica mais minimalista, sendo composto por apenas 13 artigos. Anteriormente, o conteúdo do PL 5089/2020 trazia 157 artigos.

Na interpretação da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), em um documento que apresenta o anteprojeto de lei:

[...] suas normas gerais tratam, de modo objetivo, dos aspectos cruciais do concurso público, sem os quais estes não são capazes de cumprir os princípios constitucionais e de atender às necessidades da administração pública contemporânea. O que se propõe é uma lei com as normas mínimas necessárias para, preservando as experiências de sucesso já em andamento, contribuir para a efetiva realização e para a modernização dos concursos públicos em âmbito nacional. (Sundfeld, 2021, p. 6, grifo nosso).

Apesar das diferentes abordagens jurídicas dos dois PLs, ambos têm em comum um espírito de lei que considera a modernização dos concursos públicos para além da segurança jurídica dos candidatos. Essa característica difere, profundamente, do ânimo do processo legislativo no Congresso Nacional para se alçar uma “Lei Geral” dos concursos públicos nas últimas duas décadas.

Analisando-se os 57 PLs que sucederam o PL 252/2003 no Congresso Nacional – no período de 2004 a 2022 –, é nítida a preocupação dos legisladores com a normatização de regras claras sobre os procedimentos dos certames, a estipulação de prazos, as condições legais para sua deflagração e os direitos e deveres dos inscritos (e dos aprovados). Em suma, o cerne de quase todas as proposições são

aspectos que emergiram de imprecisões ou inadequações de alguns concursos públicos realizados até então e que, de alguma maneira, redundaram em arbitrariedades e insegurança jurídica para as pessoas candidatas.

Em outras palavras, com o crescimento exponencial dos certames em todas as esferas de governo e nos três Poderes do país no decênio de 2004-2013, problemas concernentes ao abuso do instituto jurídico para a formação de cadastro de reserva, ao direito subjetivo à nomeação, à preterição de candidatos aprovados, à má aplicação de exames psicotécnicos ou físicos e mesmo às recorrentes controvérsias no entendimento de editais, entre outras ocorrências, acarretaram inúmeros contenciosos e processos de judicialização.

Esse fenômeno, por seu turno, gerou uma profusão de iniciativas legislativas para o regramento dos concursos públicos com um viés de “estatuto nacional”, tal como um antídoto contra o desrespeito aos preceitos constitucionais, às anormalidades na finalidade, às deformidades de planejamento e às irregularidades de organização que ocorreram em algumas seleções.

Cabe ressaltar que vários desses PLs originaram-se da representação de interesses coletivos de entidades como a Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos (Anpac), o Movimento pela Moralização dos Concursos (MMC) e a Associação Nacional dos Concurseiros (Andacom), quando não da chancela de alguns conglomerados privados que atuam na “indústria do concurso” em atividades como cursinhos preparatórios, agências de viagens etc.

Do mesmo modo, observa-se que 3/4 dos projetos de lei que versam sobre concursos públicos no Congresso Nacional, desde o PL 252/2003, foram protocolados no pós-2013, e muitos têm como justificativa ou exposição de motivos as contendas administrativas e judiciais de certames passados.⁴

Vale mencionar que, na APF, 2013 foi o ano de realização de um processo de seleção para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), suspenso após a realização da prova da segunda fase e anulado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014. O caso repercutiu nacionalmente e, independentemente de qualquer juízo de valor ou opinião sobre os fatos, ilustra tensões e conflitos interpretativos – como se fosse um *trade-off* – entre o direito dos candidatos à isonomia e a subjetividade intrínseca a algumas formas de aferição da experiência profissional.

Nesse contexto de exacerbação do controle da legalidade dos certames diante de brechas que ocasionaram insegurança jurídica para os candidatos (ou aprovados), o referencial de eficiência do processo de recrutamento e seleção pelo concurso público foi relegado ao segundo plano. Ou seja, enfatizou-se o direito dos “concurseiros” em detrimento de tópicos substantivos que permeiam a seguinte indagação: afinal, como recrutar e selecionar as pessoas mais preparadas e com maior aptidão para o exercício de uma determinada função pública?

Afora o minimalismo do PL 2258/2022, o que o torna aplicável – com flexibilidade – a distintas realidades da APF (e do Estado brasileiro), o espírito da lei é o binômio modernização-eficiência na acepção de:

- a) racionalizar o planejamento dos concursos públicos e integrá-lo à execução dos certames;
- b) customizar o processo de seleção às atribuições de cada cargo e emprego público;

.....

4. Denúncias de abuso de poder, discriminação, parcialidade, fraude e desvio de finalidade são as que mais aparecem nos autos de ações judiciais de concursos públicos, sobretudo em certames da administração pública municipal em pequenas e médias cidades, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo.

- c) renovar a forma de avaliação no tocante aos tipos de provas e seus instrumentos para aferir conhecimentos técnicos, habilidades práticas e competências comportamentais.

Alguns desses elementos são realçados pelo relator do PL, em um artigo de opinião publicado no dia 19 de novembro de 2021 no *Poder 360*:

O texto original do projeto [de normas relativas aos concursos públicos] veio do Senado e deu origem ao PL 252/2003 que tramita na Câmara desde então sem um desfecho, acumulando uma pilha de projetos apensados, propostos por deputados. Estes projetos vão desde medidas pontuais, como dispor sobre a composição das bancas [...], até projetos que estabelecem que candidatos sejam indenizados em caso de cancelamento do certame, ou que o gestor público seja obrigado a nomear todos os aprovados tempestivamente. O fato é que esse projeto base e seus apensados nos deram a oportunidade de, ouvindo [vários] especialistas, construir um texto totalmente novo e arrojado. A proposta possibilita a modernização dos concursos públicos no Brasil [...]. Estrutturamos um substitutivo [minimalista] que assegura a observância dos princípios da publicidade e da impessoalidade, ao mesmo tempo em que prestigia a busca pela eficiência administrativa. [...] Com concursos mais modernos, não restam dúvidas que serão selecionados os melhores candidatos para os cargos: com perfil, capacidade técnica e compatibilidade com as funções a serem exercidas⁵ (Cury, 2021, grifo nosso).

Enfim, o PL 2258/2022 garante a segurança jurídica para as áreas de recursos humanos das organizações da administração pública federal inovarem nos concursos públicos. A aversão ao risco e o foco no tempo mínimo e no baixo custo induzem a recorrente organização de certames com etapa única, limitada à

.....

5. Ver artigo de opinião:

<https://www.poder360.com.br/opiniaao/projeto-de-lei-propoe-padrao-nacional-para-concursos-publicos-escreve-eduardo-cury/>

aplicação de provas escritas de múltipla escolha⁶ que, acima de tudo, mensuram conhecimentos. Esse processo deve ser substituído, gradualmente, por um processo de recrutamento e seleção no qual o instituto jurídico se traduza, de fato, em instrumento gerencial para a escolha de profissionais adequados à ambiência do órgão público e às atividades e atribuições do cargo ou da carreira.

As inovações da lei

Antes de reunir aqui as inovações do PL 2258/2022 para o aperfeiçoamento do processo de recrutamento e seleção para os cargos e empregos públicos efetivos, é indispensável demarcar, de forma esquemática, como esse projeto de lei se sobressai na produção legislativa no Congresso Nacional sobre os concursos públicos neste século 21.

O quadro a seguir apresenta uma tipologia dos PLs alusivos à temática segundo o objetivo e o teor de cada proposta, tendo como ponto de partida o PL 252/2003, que, por seu turno, emana do PLS 92/2000, do senador Jorge Bornhausen (PFL/SC).

Propósito de um Estatuto do Concurso Público com foco na segurança jurídica dos candidatos

10 projetos de lei que almejam **ampla normatização**, com detalhamento dos aspectos operacionais dos concursos, visando padronizar, mitigar arbitrariedades e/ou “moralizar” os certames.

PL 745/2007
PL 985/2007
PL 1009/2007
PL 4379/2012
PL 4426/2012
PL 5693/2013
PL 6004/2013
PL 10.204/2018
PL 139/2019
PL 258/2022

Fonte: Elaboração própria.

6. Muitos concursos públicos, por receio da interferência dos controladores, como impugnações administrativas e litígios judiciais, reforçam a “ideologia concursista”, ou seja, republicam editais que conferem previsibilidade aos candidatos, assim como padronizam as avaliações com provas que reproduzem o “modelo cursinho” e evitam as contestações e as “chuvas de recursos”. Se, por um lado, a objetivação excessiva garante a isonomia do certame, por outro lado, o resultado por vezes é de uma seleção adversa que não atende ao interesse da administração pública.

Propósito de um Estatuto do Concurso Público com foco na segurança jurídica dos candidatos

45 projetos de lei voltados para regulamentar **elementos específicos** relativos à estrutura do edital, aos procedimentos de aplicação de provas e às finalidades dos certames, entre outros itens particulares, como: estabelecimento de limite para a cobrança de taxas de inscrição, vedação de concursos públicos para formação de cadastro de reserva, obrigatoriedade de instalação de relógios digitais nos locais de prova e acesso dos candidatos aos motivos de reprovação em testes psicológicos.

PL 2945/2004
PL 6837/2010
PL 7054/2010
PL 1418/2011
PL 1798/2011
PL 2158/2011
PL 3609/2012
PL 3912/2012
PL 4790/2012
PL 5476/2013
PL 6249/2013
PL 6263/2013
PL 6298/2013
PL 7245/2014
PL 7913/2014
PL 643/2015
PL 1170/2015
PL 1367/2015
PL 1704/2015
PL 1872/2015
PL 2077/2015
PL 2558/2015
PL 3543/2015
PL 4042/2015
PL 4115/2015
PL 6730/2016
PL 8542/2017
PL 9662/2018
PL 10.356/2018
PL 10.459/2018
PL 10.807/2018
PL 842/2019
PL 939/2019
PL 1423/2019
PL 1491/2019
PL 5066/2019
PL 5257/2019
PL 6332/2019
PL 6533/2019
PL 239/2020
PL 5019/2020
PL 499/2021
PL 3831/2021
PL 4015/2021
PL 1750/2022

Propósito de uma Lei Geral dos Concursos Públicos com foco na melhoria do processo de recrutamento e seleção

1 projeto de lei com abordagem maximalista que intenta uma norma exaustiva para formalizar todos os procedimentos e prever o máximo de circunstâncias para a devida instrumentalização gerencial dos concursos, reduzindo e condicionando a discricionariedade dos gestores públicos.

PL 5089/2020, de relatoria do deputado Flávio Nogueira (PDT/PI) e elaborado com a colaboração de alguns consultores da Vamos e integrantes do Movimento Pessoas à Frente.

1 projeto de lei com abordagem minimalista que recomenda um arcabouço legal apenas de objetivos gerais e regras mínimas a serem seguidas pelos concursos públicos, com flexibilidade de escolhas de atributos de avaliação, etapas e tipos de provas. Dá espaço para inovações nos concursos.

PL 2258/2022, de relatoria do deputado Eduardo Cury (PSDB/SP) e elaborado pela SBDP a partir da articulação da Vamos e a colaboração de integrantes do Movimento Pessoas à Frente.

Fonte: Elaboração própria.

Pelo exposto, fica patente a singularidade do PL 2258/2022 nessa grande quantidade de proposições. O PL é por si mesmo uma inovação, na concepção de uma legislação infraconstitucional – entre a Constituição Federal e o edital dos certames na administração pública federal – que alenta gestores a modernizarem os concursos públicos sob o amparo de alguns de seus artigos; algo que o Decreto Presidencial n. 9739/2019⁷, que inclui normas sobre concursos públicos, não inspira, embora discipline (em seu capítulo IV) todo o processo administrativo dos certames.

A partir de uma nuvem de palavras que representa a frequência das principais palavras do PL 2258, depreende-se visualmente a sua centralidade de avaliação, por diferentes tipos de provas e etapas, dos conhecimentos, das

•••••

7. Ver Decreto Presidencial n. 9739/2019: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm>.

habilidades e das competências respeitantes às atribuições dos “postos” do serviço público. A figura e o quadro a seguir mostram a incidência dos 15 principais termos que figuram no texto.



30	Concurso
16	Avaliação
14	Competências
12	Conhecimentos
11	Provas
11	Comissão
10	Habilidades
10	Atividades
10	Atribuições
9	Edital
9	Postos
8	Abertura
8	Execução
8	Formação
7	Etapas

Fonte: Elaboração própria. Aplicação do arquivo PDF do PL 2258 no Word Cloud.

Em contrapartida, frisa-se que três especialistas em gestão de pessoas no setor público subnacional, consultados neste diagnóstico, quando perguntados sobre as suas impressões à primeira vista do PL, responderam com frases do tipo: “[...] parece que a proposta chove no molhado e é pouco ousada”; “[...] não é mais do mesmo em relação ao que já existe e, em parte, nós já fazemos?” “[...] a lei é simples e tem um mote opcional, será que gerará um *enforcement* por si mesma ou vamos continuar com o arroz com feijão, lembrando que o prazo de implementação é de quatro anos?”.⁸

8. Os especialistas entrevistados neste estudo, da área de gestão de pessoas no setor público, foram: uma gestora pública estadual do Ceará, que integra o Grupo de Trabalho de Gestão de Pessoas do CONSAD; um consultor do Instituto Gesto, com 20 anos de trajetória profissional em RH no Estado de São Paulo e em municípios da região metropolitana da capital; e um auditor do Tribunal de Contas do Rio Grande de Sul, que é instrutor de escolas de governo e autor de livros sobre gestão de pessoas no setor público.

Todavia, admitem que essas constatações descendem, a priori, de um viés cognitivo das boas práticas de concursos públicos em alguns órgãos e entidades da administração pública que são *benchmark* em recrutamento e seleção. Ademais, por não serem do campo jurídico e estarem acostumados a recepcionar normas maximalistas, e depois de quase 20 anos de debate para uma legislação nacional sobre o tema, eles talvez estivessem com a expectativa de uma lei mais pormenorizada.

Todos reconhecem, no entanto, que o PL tem potencial de produzir mudanças incrementais, gerando reflexões nas áreas de Recursos Humanos (RH) e nas comissões dos certames, para sairmos da “zona de conforto” e até do fetichismo de provas monofásicas e do tipo “marcar x”, com questões típicas de memorização.

Um ator-chave que participou da elaboração – acadêmico do Direito e administrativista –, em entrevista para este estudo, asseverou: “[...] esta é uma lei para ser lida e aplicada pelo gestor público de qualquer ente da federação; não é uma norma para os legisladores e os operadores do Direito. O espírito deste PL é um convite e um resguardo à inovação dos concursos públicos no país”.

Nesse contexto, antes de encerrar esta seção, é preciso jogar luz em pontos basilares de inovação contidos no projeto de lei aprovado na Câmara e remetido ao Senado. O quadro a seguir enumera seis tônicas do PL para a modernização dos concursos públicos, relacionando cada um com o seu artigo na norma e elucidando sua significância para os processos de recrutamento e seleção na administração pública federal e seus possíveis efeitos positivos no processo e no resultado dos certames.

Inovações do PL 2258/2022 para o processo de recrutamento e seleção de cargos e empregos públicos efetivos

<p>Planejamento da força de trabalho</p>	<p>Art. 3</p>	<p>Vincula a autorização do concurso ao planejamento da força de trabalho no que se refere ao dimensionamento quantitativo e qualitativo pela evolução do quadro de pessoal nos últimos cinco anos e a estimativa de necessidades futuras em face de metas de desempenho institucional pelos próximos cinco anos. Contribui para diminuir a aleatoriedade de certames e o repensar das funções e atribuições de cada edital a partir das demandas governamentais e/ou organizacionais.</p>
<p>Colaboração entre entes</p>	<p>Art. 4</p>	<p>Oportuniza a colaboração interfederativa na organização dos certames, a partir de organizações especializadas na seleção, na capacitação ou na avaliação de servidores públicos. Auxilia especialmente os municípios que, em sua maioria, não têm expertise para planejar e executar concursos públicos.</p>
<p>Fortalecimento da comissão organizadora</p>	<p>Art. 5 Art. 6</p>	<p>Enseja o fortalecimento da comissão organizadora em termos de estrutura e responsabilidade para as fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. A ideia é evitar a mera "terceirização" de todas essas fases e suas decisões para a instituição especializada na elaboração de provas e aplicação dos exames.</p>
<p>Opção de certames a distância</p>	<p>Art. 8</p>	<p>Permite a realização de concursos públicos, total ou parcialmente, a distância, condicionada à regulamentação. Isso implica a opção de aplicar provas <i>on-line</i> (entrevistas, por exemplo) ou por plataforma eletrônica em ambientes controlados (provas escritas, tal como o teste Anpad, por exemplo), com ganhos de praticidade e economicidade.</p>

<p>Atributos e formas de avaliação</p>	<p>Art. 2 Art. 9</p>	<p>Operacionaliza de maneira descomplicada os constructos de conhecimento, habilidades e competências como atributos a serem avaliados nos certames, de modo combinado ou distribuído em etapas e tipos de provas. É um fomento à diversificação das formas de avaliação dos candidatos a partir da peculiaridade das funções e atribuições de cada cargo e emprego público.</p>
<p>Incentivo ao curso de formação</p>	<p>Art. 11</p>	<p>Ainda que seja facultativo, a existência de um capítulo exclusivo no PL (capítulo VI) referente ao “programa ou curso de formação” é simbólica e pode incentivar o emprego ou aperfeiçoamento dessa etapa de seleção nos certames. Carreiras típicas da elite burocrática têm usado os cursos de formação, mas necessitam repensar seus métodos e potencializar sua ocorrência para uma melhor avaliação dos candidatos (caso essa fase seja eliminatória) ou alocação funcional dos aprovados (caso seja classificatória). Por sua vez, os cargos mais operacionais – e menos organizados ou valorizados na seara macrogovernamental – não estão tão habituados aos programas de formação nos seus concursos públicos; o artigo 11 do PL é uma incitação à sua incorporação, desde que cabível. A lei não confunde o curso de formação como etapa opcional – eliminatória e/ou classificatória – com os processos de ambientação, do tipo <i>onboarding</i>, para a integração no pós-certame.</p>

Fonte: *Elaboração própria.*

Por fim, mas não menos importante, o fato de a lei ser eletiva – inerente à discricionariedade do gestor público de escolher quais atributos de avaliação (conhecimentos, habilidades e competências) aferir e quais tipos de provas mobilizar nos certames –, e sua aplicação entrar em vigor no quarto ano após a sua edição, facultada a autorização de sua antecipação, é uma oportunidade à experimentação de novos ou renovados modelos de concursos para a devida aprendizagem dos governos e de suas organizações públicas. Aliás, é também um prazo crível para a apropriada prototipagem e uma acurada regulamentação da realização de certames, total ou parcialmente, a distância.

Além disso, o feito de um PL minimalista, considerando a redação atual da norma como obrigatória à APF e facultativa aos estados e municípios – que, segundo o artigo 13, § 2º, podem optar por editar suas leis observados os princípios da Constituição Federal – é um aceno para sua adoção nos governos subnacionais, nomeadamente nos municípios de médio e pequeno porte que, frequentemente, não têm capacidade estatal para uma produção legislativa própria e recorrem ao mimetismo institucional dos preceitos legais dos demais entes da federação.

Nessa perspectiva, é suficiente evocar a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021), de alcance nacional e abordagem maximalista, com suas inevitáveis dificuldades para a adesão das prefeituras, o que ocasionou a prorrogação de sua entrada em vigência; um pleito dos dirigentes locais ao Governo Federal – de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios, 60% das cidades, no início de 2023, ainda se deparavam com obstáculos administrativos e humanos para se ajustarem à nova norma, transcorridos dois anos da sua edição.

A aderência do PL com a produção científica sobre o tema

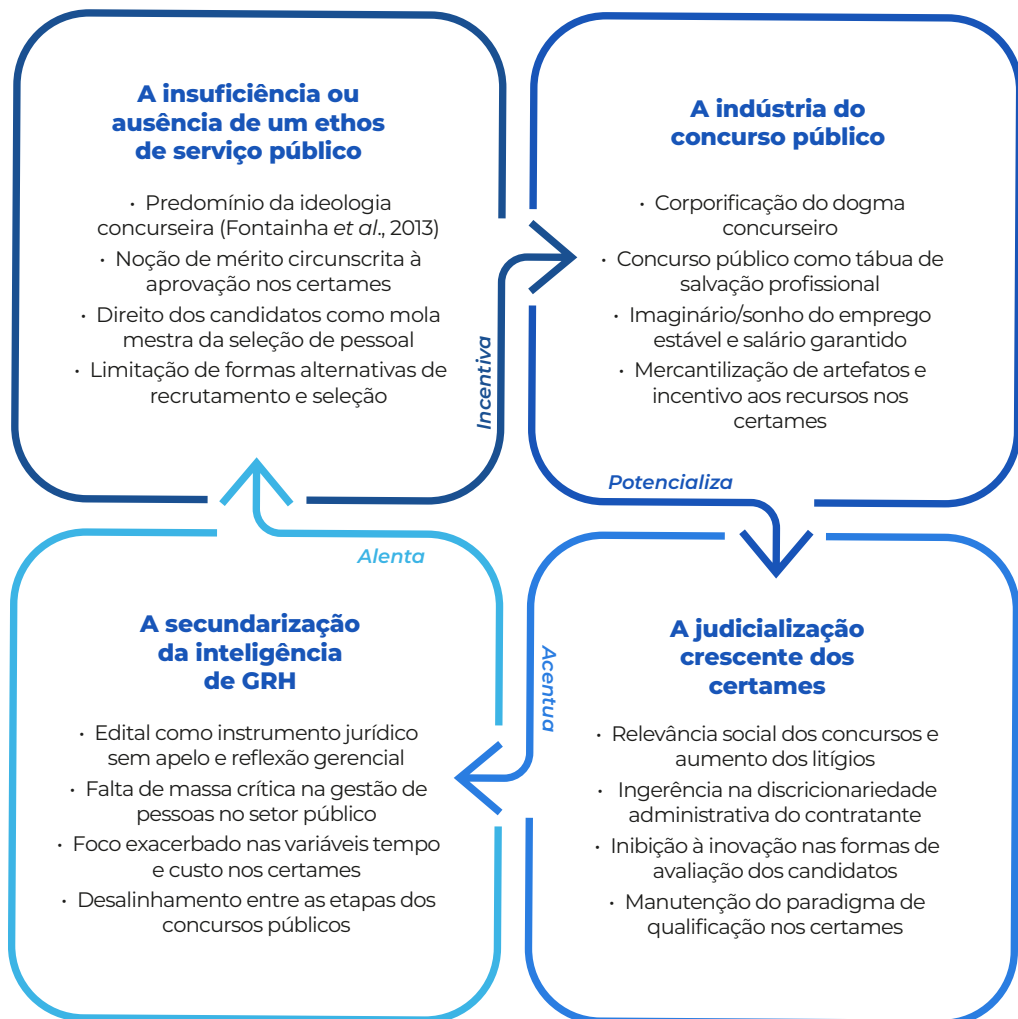
Em linhas gerais, a narrativa de algumas das inovações já mencionadas aqui é sustentada pela literatura nacional de gestão pública que discute a modernização dos concursos públicos na nossa federação.

Essa literatura diz respeito a uma produção científica sobre o tema que é relativamente recente e foi inaugurada pelo estudo de Fontainha *et al.* (2014). Nele, os autores demonstram como a “ideologia concursista” capturou vastamente o planejamento e a execução dos certames na primeira década dos anos 2000 no Brasil. A comunicação dessa pesquisa repercutiu de maneira bombástica na imprensa na ocasião, visto que muitos dos seus achados confrontavam o senso comum de que o concurso público era uma forma irretocável de recrutar e selecionar funcionários públicos.⁹

• • • • •

9. Ver reportagem da revista *Veja*, de 2 de novembro de 2014, que repercutiu a investigação pioneira e provocativa coordenada pelo professor Fernando de Castro Fontainha (na ocasião, da FGV-RJ; hoje, na UERJ) sobre o anacronismo do modelo de concurso público disseminado país afora: <https://veja.abril.com.br/educacao/selecao-ruim-de-candidatos-expl- ca-ma-qualidade-do-servico-publico-diz-pesquisador/>.

Um caminho didático para estampar as sequelas negativas da “ideologia concursista” na seleção de pessoal na administração pública brasileira é o pressuposto de um “círculo vicioso” do concurso público no país, esboçado por Coelho e Menon (2018) e reproduzido em seguida com modificações no estilo da figura original.



Fonte: Coelho; Menon (2018, p. 168).

Os trabalhos de Fontainha *et al.* (2014) e Coelho e Menon (2018) são as duas referências que fundamentam o parecer do relator do PL 2258/2022, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados, para evidenciar as principais disfunções dos certames no setor público. Ao defender a norma, o texto do deputado Eduardo Cury (PSDB/SP)¹⁰ declara:

Estudos recentes apontam que, frequentemente, concursos públicos não têm cumprido adequadamente sua função de selecionar os melhores candidatos. Os principais problemas apontados são: desagregação na gestão do concurso, sobretudo em relação ao seu planejamento e execução; seleção com base em conhecimentos genéricos; distantes das efetivas atividades do posto a ser preenchido; tipos de provas antiquados, que não refletem a grande evolução ocorrida nas últimas décadas no campo da gestão de pessoas. Com base nesse diagnóstico, o Substitutivo [ao PL 252/2003] que ora apresentamos busca assegurar a efetividade dos concursos públicos [...] (grifo nosso).

Como um jeito de condensar a produção científica brasileira que reforça o teor do PL, delinea-se o quadro a seguir, com outras publicações atuais relevantes, além de Fontainha *et al.* (2014) e Coelho e Menon (2018), e suas aderências com os ideais da norma.

•••••

10. Ver Parecer completo em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2194460>.

Estudos acadêmicos nacionais alinhados aos preceitos do PL

Queiroga (2009)

Tese de doutorado

Seleção de pessoas e desempenho no trabalho: um estudo sobre a validade preditiva dos testes de conhecimentos

Atesta que provas escritas de conhecimentos específicos têm potencial para selecionar os candidatos com maior probabilidade de desempenhar suas atividades laborais com sucesso. Nos casos em que as provas foram mais direcionadas para o cargo, foram encontradas correlação e predição significativas, diferentemente das situações em que provas de conhecimentos mais gerais foram preponderantes nos certames.

Castelar et al. (2010)

Artigo de periódico científico

Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público

Examina o papel dos fatores determinantes da aprovação em um concurso público. Tendo como amostras os dados de concurso público no qual concorreram 232 mil candidatos, e usando um modelo logit, as principais conclusões encontradas foram que renda familiar, tipo de educação e ser originário de região metropolitana são elementos fundamentais para a aprovação do candidato, o que tende a elitizar o acesso ao serviço público. Daí decorre a expressão "carreira de elite" para designar os cargos mais bem pagos no setor público. Geralmente, as organizações públicas mais bem estruturadas e com melhores salários, diante da alta competição de seus certames, reproduzem a estratificação da sociedade na sua burocracia pública.

Albrecht e Krawulski (2011)

Artigo de periódico científico

Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público

Identifica os motivos da busca pela carreira no serviço público: a maioria dos participantes da pesquisa (concurseiros) são jovens adultos em início de carreira profissional, cujos motivos para prestar concursos, visando ingressar no serviço público, relacionam-se predominantemente à estabilidade no cargo e ao diferencial de remuneração em relação ao mercado privado nos anos iniciais da trajetória laboral.

<p>Oliveira, Castro Junior e Mantalvão (2022)</p>	<p>Artigo de periódico científico <i>O mito da meritocracia: academicismo e falhas metodológicas nos concursos públicos brasileiros</i></p> <p>Incita as seguintes reflexões: quando 58% de trabalhadores administrativos são selecionados apenas com base em provas teóricas de múltipla escolha, existe meritocracia? Seleções sem exigência de experiência, nem avaliações discursivas ou práticas; bastando somente marcar um “x”, são suficientes? Desmitifica o pressuposto historicamente construído, e assimilado como uma espécie de mito no Brasil, de que o atual modelo de concurso público premia o talento pessoal. A principal disfunção apontada é o academicismo, que supervaloriza títulos educacionais e conhecimentos teóricos em desfavor da aferição de habilidades essenciais aos cargos públicos.</p>
<p>Bodine e Giannattasio (2022)</p>	<p>Artigo de periódico científico <i>O papel da herança cultural nos processos de ingresso na carreira diplomática brasileira entre 1995-2015</i></p> <p>Analisa o concurso público para a carreira diplomática e mostra como houve, gradativamente, uma alteração nos concursos em prol da diversidade. Entre 1995 e 2004, a prova avaliou e selecionou os candidatos mediante questões de “cultura geral”, que privilegiavam certa “herança cultural” reputada como sinal de distinção social e associada a um perfil social pretensamente sofisticado. Já no pós-2004, parece ter havido a padronização de um modelo que, afastando-se das exigências tácitas de refinamento cultural, deu oportunidade a outros perfis de candidatos.</p>

Fonte: Elaboração própria.

É oportuno comentar que outros estudos sobre a “porta de entrada” no setor público advogam que o problema do processo de recrutamento e seleção de efetivos nas organizações do Estado brasileiro não está só no planejamento e na execução do concurso público em si, mas também nas falhas subsequentes dos processos de:

- a) alocação funcional dos aprovados sem critérios plausíveis, como o uso de mapas de competências;
- b) socialização organizacional dos novos funcionários desprovida de chefias para liderá-los e pactuar trilhas de desenvolvimento para o percurso inicial da carreira; e
- c) aplicação do estágio probatório de cunho formalista e sem nexos com uma concreta avaliação de desempenho. Isso quer dizer que há uma série de lacunas gerenciais que desengajam os recém-chegados desde os primeiros instantes do seu ingresso no ambiente de trabalho do Estado.

O artigo “(Des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público”, de Moraes e Coelho (2018), mostra como uma espécie de elo perdido entre o concurso público (2009) e o pós-certame (2010-2012) para o cargo de especialista em políticas públicas (EPP) do estado de São Paulo, em sua primeira (e até hoje única) edição, impactou negativamente a institucionalização de tal carreira e ocasionou alta evasão de ingressantes e perda de engajamento de vários EPPs durante o estágio probatório.

Para finalizar, sublinha-se a necessidade de uma sistematização da produção científica internacional sobre processos de recrutamento e seleção de funcionários públicos efetivos, com o estado da arte da literatura e uma amostra de experiências bem-sucedidas que se harmonizam com o espírito da lei e as inovações do PL 2258/2022.

Alguns materiais com esse enfoque já foram concebidos pela Vamos e estão disponíveis na biblioteca do Movimento Pessoas à Frente¹¹. A publicação “Mecanismos inovadores de seleção de profissionais públicos: revisão de experiências nacionais e internacionais”, de 2020, passa em revista algumas experiências do exterior.

• • • • •

11. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/para-modernizar-os-concursos-publicos-no-brasil/>>.

Também a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 2019, publicou o documento “Seleção de elite: como mudar o concurso público para selecionar os melhores”, abordando boas práticas de países como Reino Unido, Estados Unidos e Cingapura para o processo de recrutamento e seleção das carreiras, respectivamente, de juízes, diplomatas e gestores governamentais.

Os embates e as discussões do PL na Câmara dos Deputados

As discussões do PL 252/2003 na Câmara dos Deputados levaram a seis modificações. Desde o primeiro parecer do deputado Eduardo Cury (PSDB/SP) como relator na CCJC no último trimestre de 2021 até a apresentação do seu substitutivo (PL 2258/2022) para apreciação do Plenário em meados de 2022.

Os embates durante a tramitação nesse período, na câmara baixa do Congresso Nacional, foram marcados por algumas interpretações e críticas que podem ser condensadas sob três prismas:

- 1) As posições de fóruns/associações (Fonacate e Anesp) e frentes parlamentares (Servir), que apresentavam uma macronarrativa de desaprovação de alguns de seus porta-vozes, sugerindo o PL como um desdobramento da PEC 32.

Nas entranhas desse argumento, porém, a contrariedade com o PL era, por um lado, de um temor de mau uso ou abuso das inovações (por exemplo, as provas para aferir habilidades e a mácula do último certame para EPPGG¹² na APF em 2013) para um *bypass* na impessoalidade, e, por outro, de desacordo com o discurso desmedido, de atores governamentais e seus apoiadores, de que os concursos públicos tradicionais de outrora – pelos quais os servidores públicos que integram essas entidades foram selecionados – não foram bons instrumentos

.....

12. Após denúncia da Anesp (Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental), o TCU anulou o concurso, apontando como razões o excessivo valor atribuído à experiência gerencial prévia e a ausência de critérios objetivos para a avaliação dessas experiências, comprometendo a justiça e a transparência do processo seletivo.

de recrutamento e seleção e/ou não selecionaram os melhores candidatos para a máquina pública.

- 2) As manifestações de alguns representantes do governo Bolsonaro – em especial dirigentes públicos e burocratas do Ministério da Economia, do Ministério da Defesa e da Controladoria Geral da União (CGU) –, apontando que a norma deveria ser federal e não nacional, não englobando estados e municípios e, mesmo no âmbito da APF, prevendo várias exceções de aplicação compulsória. Esses pontos de vistas desencadearam ajustes no PL na CCJC que, explicitamente, são apercebidos na redação do § 3º do artigo 1º (“**Esta Lei não se aplica aos concursos públicos [...]**”) e do **§ 2º do artigo 13 (“Alternativamente à observância das normas desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e Municípios podem optar por editar normas próprias, observados os princípios constitucionais da administração pública e desta Lei.”)**.
- 3) A opinião de alguns juristas, ecoada por professores (e influenciadores de redes sociais) de empresas do nicho de cursinhos preparatórios para concursos públicos, que condenam a opção por uma lei com abordagem minimalista. No fundo, essa corrente queria uma lei exaustiva que reproduzisse toda a jurisprudência dos tribunais e pronunciasse com mais assertividade a segurança jurídica dos candidatos. Revela-se, acerca disso, um juízo de desconfiança das inovações da norma para promover a meritocracia nos certames e a predileção por um estatuto do concurso público – maximalista e dogmático – contra possíveis arbitrariedades registradas nas últimas décadas em alguns processos de recrutamento e seleção de governos Brasil afora.

Adiante, a apreciação do PL no Plenário da Câmara dos Deputados, sob o regime de urgência, em julho de 2022, bem como sua aprovação na primeira quinzena de agosto, acentuou a suspeita em alguns segmentos – em certos casos com tons até conspiratórios – de que a norma era para facilitar a burla dos certames e, assim, favorecer a aprovação de apadrinhados políticos. Quer dizer: um olhar

equivocado, explanado em *lives* no YouTube e repetido nos comentários ao PL no *site* da Câmara dos Deputados (e, agora, do Senado), que emergiu de dentro da “indústria do concurso” e foi difundido pelos “concurseiros”, habituados ao modelo convencional de seleção.

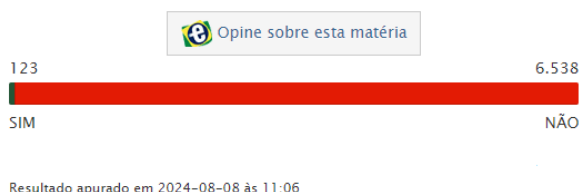
Para um esclarecimento dessa postura, seguem duas das postagens mais populares na enquete sobre o tema no Congresso Nacional.



Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

As menções típicas desses detratores do PL colocam que a norma é uma cilada, um escárnio, uma trapaça, entre outras maledicências que afastariam o instituto jurídico dos princípios da administração pública. A polêmica que mais tem despertado a atenção é a anuência do PL para a realização de concursos públicos no formato *on-line* – parcial ou totalmente, talvez pela novidade em si, que não é detalhada no texto (até porque a lei exige a sua posterior regulamentação), como também pelo ceticismo com a lisura e/ou o risco de fraudes.

Assim, é o coletivo de pessoas que comunga dessas convicções que, sem dúvida, se faz notar na consulta pública virtual da matéria no Senado nos dias correntes, com mais de 98% de votos contrários ao PL, como mostrado a seguir.



Fonte: Site do Senado Federal. Print de tela em 8 de agosto de 2024.

Além do mais, no repertório de divergências ao PL, assinalam-se também as tentativas de emendas no Plenário da Câmara dos Deputados, as quais não foram acatadas, assim como a publicação de artigos de opinião na imprensa nacional e em sites especializados, que criticaram o esboço do texto nos meses subsequentes a sua aprovação pelos deputados federais.

Em relação ao ato da aprovação do PL, merecem ser trazidas à tona as críticas da deputada Erika Kokay (PT/DF) e do deputado Israel Batista (PSB/DF), ambos da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Servir).

Erika Kokay defendeu a inclusão da identidade de gênero no § 4º do artigo 2º tal como um dos aspectos de discriminação ilegítima de candidatos nos certames; a lei acolheu idade, sexo, estado civil, condição física, deficiência, etnia, naturalidade, proveniência e local de origem. A emenda foi rejeitada, provavelmente em razão da polêmica que ela criaria com a ala mais conservadora daquela casa legislativa, sob o risco de provável obstrução do PL por alguns partidos políticos.

Já o deputado Israel Batista propôs a incorporação de um prazo mínimo de 90 dias entre a publicação do edital do concurso público e a realização do certame, para evitar a repetição de favorecimentos relatados em pequenos municípios. Isto é, autoridades políticas que comunicam, informal e previamente, aos parentes e/ou amigos sobre uma seleção futura, enquanto o edital não é publicado. Há muitas denúncias de casos em que as provas foram aplicadas 15 dias depois do lançamento do edital e acabaram beneficiando a aprovação de candidatos do círculo pessoal de políticos e dirigentes públicos locais que tinham informação privilegiada. A emenda foi desconsiderada, certamente pelo fato de o próprio PL prever que estados e municípios podem definir normas próprias.¹³

Sobre as críticas nos meios de comunicação e nas plataformas de conteúdo na internet, após a aprovação do PL na Câmara dos Deputados, cita-se, por exemplo, o artigo “O que falta para o PL 2258 ser considerado lei geral de

.....

13. Ver reportagem da Rádio Câmara sobre a aprovação do PL em 4 de agosto de 2022: <<https://www.camara.leg.br/noticias/901670-CAMARA-APROVA-PROJETO-QUE-CRIA-NORMA-GERAL-PARA-CONCURSOS-PUBLICOS>>. No final do texto, o áudio da matéria traz os comentários de ambos os deputados que tiveram suas emendas recusadas.

concurso público?” publicado na ConJur, em 25 de setembro de 2022, pelos juristas Gustavo Henrique Justino de Oliveira, professor da USP e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e Wilson Accioli Filho, doutorando pela USP e advogado. Nesse artigo:

Exceto pela inovação material advinda da criação de um modelo de provas online, o PL n° 2.258 parece insuficiente para se consumir como a base legislativa do regime jurídico dos concursos públicos no Brasil. A principal razão é o fato de não assegurar direitos e garantias dos candidatos em processos de seleções públicas. A essência do texto legal é descrever procedimentalmente a estrutura de aplicação de testes de conhecimentos, elencando aspectos principais que deverão estar presentes nos editais, bem como as autoridades responsáveis pelos gerenciamentos dos concursos. É possível dizer, portanto, que o PL n° 2.258 não tem um caráter inovador, mas apenas sistematiza comandos operacionais já replicados pelos órgãos públicos e bancas examinadoras de concursos. Trata-se de uma lei instrumental que, num cenário ideal, parece não atender ao seu próprio fim procedimental.¹⁴ (Oliveira; Accioli Filho, 2022, grifo nosso).

Essa declaração, contudo, parece ignorar a importância do PL para a segurança jurídica dos gestores públicos ao aplicarem provas que vão além dos clássicos “testes de conhecimentos” – no caso, outros tipos de exames para a aferição de habilidades e competências que têm tido alta litigiosidade no país há muitos anos, ante o adágio de que são instrumentos subjetivos que ferem a impessoalidade.

Sobre os elogios ao PL e à defesa de seus preceitos, houve número razoável de matérias jornalísticas e textos de opinião que repercutiram na mídia impressa e digital entre agosto de 2022 e junho de 2023, muitos dos quais tendo como fontes e autores integrantes do Movimento Pessoas à Frente. Jornais e plataformas de

• • • • •

14. Ver o artigo de opinião: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-25/publico-pragmatico-falta-pl-2258-tornar-lei-geral-concursos>>.

conteúdo como GI, Folha de São Paulo, Correio Braziliense, Nexo, Congresso em Foco e Jota repercutiram reportagens e artigos sobre os méritos da norma desde o início de sua tramitação no Senado.

Apesar disso, é vital ressaltar que esse é um debate que não alcança espontaneamente a opinião pública; afinal, as funções administrativas que perfazem áreas-meio da gestão governamental (como a de recrutamento e seleção de pessoal) estão distantes de uma percepção da sociedade brasileira sobre as suas possíveis implicações para a qualidade das políticas e dos serviços públicos. Portanto, um dos caminhos para a popularização do PL e convencimento dos cidadãos é, decerto, a alegação de que a modernização dos concursos públicos tende a tornar o acesso aos quadros da burocracia estatal menos elitista.

Em tese, na medida em que os tipos de provas e atributos de avaliação deixam de privilegiar a memorização de conteúdos (que sempre dá vantagem aos candidatos que têm mais tempo e condições financeiras de frequentar cursos preparatórios e robustecem a aferição de experiências prévias, habilidades profissionais e competências comportamentais imanentes ao cargo ou emprego público), aumenta a probabilidade da seleção de pessoas mais vocacionadas e provenientes dos mais diversos estratos sociais.¹⁵

O timing no Senado e a indicação de alterações mínimas no PL

Desde o dia 28 de março de 2023, o PL 2258/2022 se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Pode-se afirmar que sua apreciação – e potencial aprovação – é compatível com a retomada dos concursos públicos na administração pública federal anunciada pelo MGI, desde o primeiro semestre de governo, para o biênio 2023-2024, como é o caso do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) agendado para este mês de agosto.

Trata-se de uma janela de oportunidade que conflui dois fluxos: um de problema (milhares de vagas para as quais se buscam pessoas aptas), outro de

.....

15. Conferir reportagem que explora esse gancho, publicada no mês de junho de 2023 no Correio Braziliense, e que teve efetiva ressonância nas redes sociais: <<https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2023/06/5101529-concurso-publico-no-brasil-pode-se-tornar-menos-elitista.html>>.

solução (uma norma que permite certames mais modernos), em um contexto político relativamente favorável.

Não por acaso, é verossímil endossar o lema de que é “a hora e a vez da modernização dos concursos públicos no Brasil”. Entretanto, convém reiterar que, apesar do momento propício para a tramitação da lei no Senado – vide a pauta de concursos públicos na administração pública federal (com o “Enem dos Concursos” em voga) –, a aplicação da norma não é para o período imediatamente posterior à sua homologação e, portanto, provavelmente não repercutirá neste ano de 2024 – supondo que o PL seja aprovado no decorrer deste segundo semestre..

No entanto, com o acúmulo de certames marcados pela seleção adversa de pessoal nos últimos 15 anos reproduzindo a “ideologia concurseira”, muitas organizações públicas estão com apetite para alguma inovação nos seus processos de recrutamento e seleção desde já. Para isso, necessitam de orientação gerencial, por parte do MGI, o que reforça a importância da produção de um guia e de esforços de assessoria.

Não obstante, há riscos de que, em alguns órgãos e entidades públicas da administração pública federal, a premência de reposição de funcionários públicos seja tão apressada, que os gestores acabem optando por manter o padrão dos concursos públicos anteriores, sem quaisquer reflexões sobre o design do edital e o processo de seleção em si, com foco apenas na celeridade do certame nos anos vindouros.

Pensando bem, o *timing* no Senado para a aprovação do PL 2258/2022 é o ideal¹⁶; uma nova e oportuna norma, de alcance na administração pública federal e que pode se espalhar – sem obrigatoriedade – pelos governos subnacionais. Um pequeno número de estados e municípios, diga-se de passagem, já têm suas normas próprias (leis ou decretos) há algum tempo, com preceitos similares aos apresentados pela proposta federal para a modernização dos certames.

O estado de Goiás, por exemplo, tem uma lei de normas gerais para a realização de concursos públicos, embora, nesse caso, de abordagem maximalista, com 91 artigos (Lei nº. 19.587/2017).

• • • • •

16. Ver registro do processo legislativo do PL 2258 no Senado: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154456?_gl=>>.

O estado de São Paulo, por sua vez, tem o Decreto nº. 60.449/2014, que regulamenta os procedimentos relativos à realização de concursos públicos, e que, palavras de um dos entrevistados para esta nota técnica, “representou significativo avanço para as atividades de recrutamento e seleção de pessoal em seus órgãos públicos”. Nesse caso, o decreto de quase dez anos tem cumprido tão bem o seu ofício que, em fevereiro de 2023 – no seu segundo mês do mandato –, o governador Tarcísio de Freitas vetou um PL aprovado na Assembleia Legislativa de São Paulo que instituíria normas gerais para os certames da administração pública estadual, sob a justificativa de a matéria objeto da propositura já estar adequadamente normatizada e não apresentar inconvenientes que exigissem reparos.

No nível local, um exemplo de norma recente é a lei da Prefeitura Municipal de São Paulo (Lei nº. 17.675/2021), que, entre outros dispositivos, definiu que os exames dos concursos públicos deverão, obrigatoriamente, ter pelo menos duas etapas que contenham prova objetiva e discursiva ou prática; e a indicação da lotação do servidor deve ser balizada por um instrumento estratégico de mapeamento de perfil dos aprovados.¹⁷

Enfim, esses são alguns dos casos de unidades da federação que editaram suas normas, integrando aspectos de segurança jurídica do certame – provenientes de aprendizados com contendidas e litígios de certames anteriores – com os novos auspícios de eficiência administrativa do processo de recrutamento e seleção.

De certa forma, pode-se assegurar que já passou do momento de a administração pública federal ter também a sua própria lei, que, seguramente, vai inspirar outros estados e municípios a elaborarem suas leis ou mesmo recepcionar a norma federal.

Embora não se tenha notícia da existência de uma coalizão contrária ao PL 2258/2022 no Senado neste instante, seguramente existem grupos de pressão novos e/ou renovados. Esses grupos já atuaram em desfavor da norma no processo legislativo na Câmara dos Deputados; atenção, por exemplo, aos grandes cursinhos preparatórios e entidades (sindicatos e associações) que representam as diversas

• • • • •

17. Ver nota no site da Prefeitura Municipal de São Paulo sobre sua norma de concursos públicos: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/noticias/?p=319396>.

categorias do funcionalismo público federal – tanto os da área-meio ligados às carreiras ditas de “elite burocrática” quanto aqueles das áreas finalísticas.

Simultaneamente, é bem-vinda a intensificação do discurso institucional do Governo Federal – para dentro da máquina pública, bem como para toda a sociedade – de como os concursos públicos podem ser um dos vetores de transformação do Estado brasileiro no decorrer desta década. No fim das contas, a capacidade estatal é diretamente proporcional à qualidade da força de trabalho das organizações públicas e à diversidade da burocracia governamental; e esse novo arcabouço jurídico é um dos vetores para impulsionar essas duas propriedades.

Por último, considerando-se que o mais propício, na iminência da aprovação do PL no Senado, seja tão somente a indicação de ajustes mínimos que não despertem grandes debates que possam atrasar a sua tramitação, apresentam-se três diminutas sugestões de alteração no texto da norma, cada qual com sua correspondente justificativa e o risco de conflitos.

Sugestões de breves e simples alterações no texto do PL 2258/2022, em tramitação no Senado

Substituir alguns termos não usuais

Sugere-se a substituição do termo “posto”, que aparece no PL 13 vezes, por “função” ou outra expressão mais assertiva. A palavra “posto” é comum na ambiência militar, mas não é usual no serviço civil. A mesma lógica se aplica ao termo “instrução”, que tem conotação mais tradicional de adestramento; preferível os termos “treinamento”, “capacitação” ou outro mais contemporâneo. Essas alterações apresentam baixo risco de conflito.

Fonte: Elaboração própria.

Sugestões de breves e simples alterações no texto do PL 2258/2022, em tramitação no Senado

Suprimir o tempo do curso de formação

Aconselha-se suprimir os tempos mínimo (um mês) e máximo (três meses) de duração do curso de formação previsto no § 5º do artigo 11. O período mínimo pode inibir a adoção da etapa do programa, sobretudo em cargos e carreiras menos estruturados e que não são da elite burocrática. Trata-se de uma alteração com médio risco de conflito, especialmente a supressão do tempo máximo de duração – vide a pressão daqueles que argumentam que prazos muito alongados nesta etapa podem dificultar o acesso de candidatos cujos vínculos profissionais não permitiram o afastamento do trabalho para participação do curso de formação.

Forjar o alcance nacional da lei

Propõe-se a substituição do termo “alternativamente” pelo termo “suplementarmente”, no § 2º do artigo 13. O objetivo é forjar que o alcance da lei seja, realmente, nacional. Trata-se de uma alteração com médio risco de conflito, principalmente se alguns estados e municípios não compreenderem o espírito da lei e interpretarem, erroneamente, que a norma é uma “camisa de força” que diminuirá a autonomia administrativa dos entes subnacionais.

Fonte: Elaboração própria.

Diretrizes para o pós-aprovação do PL e a implementação da lei

Nesta última seção, recomendam-se algumas diretrizes para uma agenda de trabalho no pós-aprovação do PL – na hipótese de que isso aconteça ainda em 2024 – e considerando os dois anos subseqüentes do governo Lula 3 (2025-2026). São fatores críticos de sucesso para o processo de implementação e monitoramento dessa norma.

As diretrizes detalhadas a seguir podem servir para o desenho de uma estratégia nacional e/ou de um programa governamental na SETE, objetivando o fortalecimento dos concursos públicos na APF, de forma coerente e consistente com uma possível política de gestão de pessoas levada a cabo e bom termo pelo MGI.

Uma vez aprovado, o PL, perante a opção do gestor público de escolher os tipos de prova e atributos de avaliação (e, portanto, preservar os concursos públicos tradicionais) e sob a condição de a norma entrar obrigatoriamente em vigor apenas no quarto ano após a sua edição¹⁸, carece de fortes estímulos para sua implementação na APF.

Nesse sentido, sete diretrizes são prescritas em proveito de uma iniciativa do MGI para que a lei seja colocada em prática.

Indução

Convite aos gestores públicos das áreas de gestão de pessoas e das comissões de concursos públicos para conhecerem a lei. É primordial a elaboração de cartilhas, vídeos e podcasts, por exemplo, em linguagem não jurídica, para apresentar a norma e suas possibilidades de aplicação na modernização dos certames. Também deve ser prevista a explicação de alguns constructos, para evitar o estranhamento da comunidade de prática de RH. É o caso, por exemplo, do conceito de competência. A forma que ele é adotado na lei é distinta da sua operacionalização pelo

.....

18. A aplicação do PL poderá ser antecipada pelo ato que autorizar a abertura de cada certame.

acrônimo CHA (conhecimento, habilidades e atitudes), contido em algumas normas da APF desde a publicação do Decreto n. 5707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Evidência de boas práticas

A construção de um banco de boas práticas de concursos públicos no Brasil para referenciar, de forma concreta, o uso de diferentes tipos de provas e atributos de avaliação. Esse banco poderia mostrar como até certames tradicionais, sob condições acertadas de planejamento e controle gerencial para tirar os exames do “padrão concursário”, podem alcançar bons resultados; caso do concurso público para a carreira de analista de políticas públicas e gestão governamental (APPGG) da Prefeitura Municipal de São Paulo, realizado em 2015.

Além disso, seria possível saber mais como estados e municípios, que possuem normas próprias, têm implementado e monitorado a aplicação nos seus órgãos e entidades – um esforço que, se empreendido com o Consad e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), tem potencial para sinergias federativas e de difusão do tema para além do circuito da APF.

Alinhamento das normas

Revisão do Decreto n. 9739/2019, com revogação e/ou ajustes no seu capítulo IV, o qual estabelece normas sobre concursos públicos na APF. Esse alinhamento das normas é condição indispensável para a instrução adequada dos novos concursos públicos sem a sensação de uma antinomia jurídica na ponta.

Experimentação

Inicia-se com a identificação de órgãos e entidades da APF que estejam, verdadeiramente, interessados na modernização dos concursos públicos para seus cargos e empregos. Esse mecanismo de ação, patrocinado pelo board da organização pública e assessorado pelo MGI, é uma forma de provocar as pioneiras aplicações da lei e gerar as primeiras inovações que, gradualmente, podem se espriar para todo o ecossistema federal.

Dois cuidados, no entanto, devem ser considerados:

- a) não escolher somente carreiras da elite burocrática federal, pois é essencial demonstrar preocupação com a melhoria do recrutamento e seleção em cargos dos demais segmentos da burocracia;
- b) não negligenciar as fases do pós-concurso (alocação funcional, socialização organizacional e estágio probatório) como componentes do sistema de ingresso no serviço público. Esses processos, do mesmo modo que o certame em si, também são preditores do desempenho funcional e do comprometimento laboral dos novos funcionários.

Articulação

Por um lado, a aproximação com os controladores para compreensão mútua da modernização dos concursos públicos na APF – um fórum permanente de trabalho com o Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público da União (MPU) poderia dirimir o risco de contendas e litígios judiciais nos certames que buscarem inovações mais arrojadas. Por outro lado, é imperativo persuadir as empresas especializadas na execução do certame a saírem dos moldes convencionais e abolirem as provas de “prateleira”, bem como conscientizar os órgãos contratantes de que o custo financeiro do processo de recrutamento e seleção e o seu horizonte temporal serão maiores.

A realização de certames “inovadores” por entidades da própria APF (a Enap, por exemplo, a partir da tradição da Escola da Administração Fazendária – Esaf) pode criar referenciais para estimular a adaptação das demais entidades que, geralmente, são contratadas na União.

Capacitação

Estruturar programas de capacitação (oficinas, workshops e cursos) sobre estratégias e técnicas para a modernização dos concursos públicos e mesmo das demais fases do sistema de ingresso no serviço público. A Enap pode elaborar trilhas de treinamento e desenvolvimento no tema pela Diretoria de Educação

Executiva e utilizar a Escola Virtual de Governo (EVG) – neste caso, em particular, voltada para os demais entes da federação.

Um exemplo de curso foi o concebido pelo autor desta nota técnica, com o financiamento da Vamos, para o Programa de Formação em Gestão de Pessoas da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais (EG-FJP/MG), em 2020. O curso é voltado para dirigentes e executivos públicos estaduais das subsecretarias e coordenadorias de recursos humanos e tem a seguinte ementa:

- O concurso público como eixo central do sistema de ingresso no serviço público: importância, limitações e possibilidades de avançar na seleção de profissionais vocacionados e qualificados.
- (Re)pensando o concurso público a partir do planejamento da força de trabalho: funções, atribuições e competências das carreiras e cargos efetivos.
- (Re)organizando o concurso público: estruturação da comissão, design do edital, definição dos tipos de prova, divulgação do recrutamento e realização do certame.
- O momento da entrada (incorporação dos novos servidores públicos): mapeamento de competências, forma de alocação, T&D inicial, atividades de acolhimento, socialização e mentoria, ajuste geracional.
- Gestão de desempenho pelo estágio probatório: construção do instrumento de avaliação, qualificação gerencial do processo, gestão do processo e resultado/*feedback*.

Monitoramento

Acompanhar com zelo os pontos de atenção de maior risco da norma, como a regulamentação dos certames on-line e a utilização de entrevistas¹⁹, colaborando

.....

19. Sobre as entrevistas, cabe uma breve observação: o receio de burocratas com perfil analítico e introspectivo e, portanto, menos expressivos, sobre a desvantagem desse tipo de prova oral para o seu estilo comportamental. Esse argumento tem aparecido com frequência em grupos de WhatsApp com funcionários públicos da APF.

de maneira proativa para a sua congruente modelagem. O caso do Enem na modalidade digital, propalado como um exemplo, não é modelo de economicidade – pelo contrário, seu custo é cerca de três vezes superior ao da prova impressa. Os aprendizados do Enem para a modernização dos concursos públicos no Brasil são relativos à sua aplicação em nível nacional (escalabilidade e alcance de vários territórios) e à sua sistemática de prova escrita de múltipla escolha baseada em situações-problemas e de corte interdisciplinar (um avanço em relação às questões que tipicamente cobram memorização).

Um caso a ser estudado para verificação do atendimento do padrão de segurança de provas *on-line*, realizadas remotamente, é a versão do Teste Anpad digital – processo nacional que classifica os candidatos – como primeira fase – para os programas de pós-graduação *stricto sensu* em Administração de Empresas, Administração Pública e Ciências Contábeis no Brasil (<https://testeanpad.org.br/>).

Numa outra perspectiva, vigiar as novas capturas políticas, mercadológicas e corporativistas que podem surgir, criativamente, a partir dos novos artefatos trazidos pela norma é também necessário. Por exemplo, a preparação para os testes psicotécnicos por profissionais de Psicologia (algo mais fiscalizado pelo Conselho Federal de Psicologia nos últimos anos).

A longo prazo, pesquisas aplicadas seriam importantes para avaliar o impacto das inovações sobre a qualidade e a diversidade da burocracia de órgãos e entidades públicas da APF que inovaram nos certames, bem como um inventário daquelas organizações que em nada modernizaram os seus concursos públicos e a compreensão dos motivos dessa inação.

Um último alerta: se o sistema “U” (Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia Geral da União (AGU) e Ministério Público da União (MPU)) e as organizações do Poder Judiciário buscarem inovar nos seus próprios certames daqui em diante, haverá, sem dúvida, um encorajamento à modernização²⁰ dos concursos públicos nos demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

•••••

20. Ver artigo de opinião no Nexo Jornal:

<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2023/A-hora-e-a-vez-da-moderniza%C3%A7%C3%A3o-dos-concursos-p%C3%BAblicos>.

Para encerrar, cabe destacar que o Concurso Público Nacional Unificado (CNU) e o referido PL são iniciativas complementares em prol da modernização do concurso público no Brasil. Se o CNU inova em prol de uma burocracia representativa, tencionado um recrutamento em nível nacional e a democratização do acesso aos certames, o PL 2.258, uma vez aprovado, fornecerá segurança jurídica para as inovações nos tipos de provas e aferição de competências múltiplas nos concursos públicos, almejando a seleção de uma burocracia mais vocacionada.

Referências

As referências a seguir estão disponíveis na pasta do Google Drive mencionada nesta nota técnica, tanto na aba de literatura acadêmica quanto na aba de documentos e relatórios técnicos. Elas embasam cientificamente os fatos e argumentos aqui usados na descrição e análise sobre a modernização dos concursos públicos e sobre o PL 2258/2022.

Referências de normas jurídicas, bem como de notícias e artigos de opinião constam nas notas de rodapé deste texto e/ou estão no acervo do *Google Drive*.

ALBRECHT, Pricila Anny Tomachski; KRAWULSKI, Edite. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público.

Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, v. 14, n. 2, p. 211-226, 2011.

ANDRADE, Paulo Sérgio Souza; AVELINO, Daniel Pitangueira de. O estatuto do concurso público: análise do PL 399/08 do Senado Federal. In: SEMOC, 14., 2011, Salvador. **Anais...** Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2011.

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes; OLIVEIRA, Kamila Pagel; CARDOSO, Gustavo Alves. A culpa é da indústria concurseira? Reflexões sobre o concurso público. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 7, n. 2, p. 128-146, 2020.

BESSA, Nícia M. Aspectos metodológicos do processo de seleção para o ingresso nas universidades brasileiras. **Educação e Seleção**, n. 2, p. 39-56, 1980.

BODINE, Caique Sanches; GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella. O papel da herança cultural nos processos de ingresso na carreira diplomática brasileira entre 1995-2015. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 654-682, 2022.

CARNEIRO, Breno Zaban; HECKERT, Cristiano Rocha; COLNAGO JR., Esteves Pedro. **Seleção de elite** – como mudar o concurso público para selecionar os melhores. Brasília, DF: Enap, 2019.

CASTELAR, Ivan *et al.* Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público. **Economia Aplicada**, v. 14, n. 1, p. 81-98, 2010.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 151-180, 2018.

DIAS, Bernadete Oliveira Sidney Viana *et al.* Processo de recrutamento e seleção na administração pública: a provisão de cargos por concurso público. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 17., 2017, Santa Catarina. **Anais...** Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2017.

FONTAINHA, Fernando de Castro *et al.* O concurso público brasileiro e a ideologia concurreira. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 110, p. 671-702, 2014.

FONTAINHA, Fernando de Castro *et al.* **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?** Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013. (Col. Pensando o Direito).

LOBATO, Flavio Henrique Souza; ALBERTO, Diana Priscila Sá. O estudo é com você, a viagem é com a gente. **Turismo: Visão e Ação**, v. 21, p. 82-101, 2020.

MACÊDO, Dartagnan Ferreira *et al.* Análise do concurso público como instrumento de seleção de pessoal no setor público: percepção de um grupo de servidores de instituições federais de ensino superior. **Revista Sociais e Humanas**, v. 29, n. 1, p. 92-110, 2016.

MAGALHÃES, Stephanie. Lei Geral dos Concursos Públicos: necessidade de regulamentação em âmbito nacional. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 4, 2021.

MAIA, Bóris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021.

MORAES, Lara Lopes; COELHO, Fernando de Souza. (Des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público: análise de uma carreira do ciclo de gestão. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 284-308, 2018.

OLIVEIRA, Andrea Barros Carvalho. O Enem como processo seletivo para o ensino superior: algumas considerações sobre a democratização do acesso e sobre o construto do exame. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17/18, p. 156-167, 2015.

OLIVEIRA, Antonio Batista da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira; MONTALVÃO, Sergio de Souza. O mito da meritocracia: academicismo e falhas metodológicas nos concursos públicos brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, p. 694-720, 2022.

OLIVEIRA, Fernanda Nascimento. **Entrevista pessoal como fase do concurso público no Brasil**: importância da referida técnica para identificação de um perfil de servidor mais adequado às necessidades de cada setor. 2018. Monografia (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

OMURO, Lia; PEREIRA, Marcia Angare; PINTO, Sandra Souza. Recrutamento e seleção: um novo processo é possível. In: BASSOTI, Ivani; PINTO, Sandra Souza; SANTOS, Thiago Souza (Org.). **Uma nova gestão é possível**. São Paulo: Fundap, 2015. p. 27-47.

QUEIROGA, Fabiana. **Seleção de pessoas e desempenho no trabalho**: um estudo sobre a validade preditiva dos testes de conhecimentos. 2009. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2009.

RAUNHEITTI, Vivian; PIMENTA, Roberto; COSTA, Isabel de Sá A. Diagnóstico sobre a influência dos diferentes modelos de seleção sobre a diferenciação de candidatas em concursos públicos. **Revista Científica do UBM**, v. 19, n. 36, p. 239-257, 2017.

REIS, Isaac Costa *et al.* Análise do modelo de seleção e recrutamento do I Concurso Público Nacional Unificado para ingresso na carreira da Magistratura do Trabalho. **Nota Técnica Diest n. 44**. Brasília, DF: Ipea, 2020.

REZENDE, Renato Monteiro. Concurso público: avanços e retrocessos. In: DANTAS, Bruno (Org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. v. 2.

SOUZA, Gabriela Mattei. **A validade preditiva do concurso público de provas objetivas para resultado em estágio probatório de técnicos-administrativos em educação de uma instituição federal de ensino superior**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Para modernizar os concursos públicos no Brasil**. São Paulo: Núcleo de Inovação da Função Pública/SBDP, 2021.

THADEU, Sayonara Helena; FERREIRA, Maria Cristina. A validade da avaliação psicológica em um processo seletivo na área de segurança pública. **Revista Ibero-americana de Diagnóstico y Evaluación-e Avaliação Psicológica**, v. 2, n. 36, p. 117-145, 2013.

VILELLA, Mariana (Coord.) et al. **Aspectos jurídicos da seleção docente**. Parte III: planejamento, contratação de instituições especializadas e organização de concursos públicos docentes no Brasil. Relatório de pesquisa. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2023.



Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO