

Quais os reais perigos do COPAR e seu verdadeiro poder?
Paulo Lindesay – Diretor da ASSIBGE-SN
Coordenador do Núcleo Sindical Canabarro
Coordenador da Auditoria Cidadã da Dívida Núcleo RJ.

Quais são os principais riscos associados à criação do COPAR, conforme estabelecido no Art. 39 da Constituição Federal? Com a decisão do julgamento da ADI 2135 no STF, que confirmou a Emenda Constitucional n.º 19/1998, o artigo 39 da Constituição passou a prever que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”

Conforme prevê o artigo 16 do Projeto de Lei ordinária proposto pelo Relator do chamado “grupo de trabalho” da “Reforma Administrativa” (PEC 38/2025), O COPAR seria formado por nove integrantes: três do Poder Executivo (**MGI, FAZENDA e MPO**), três do Poder Legislativo (**Câmara dos Deputados, Senado Federal e TCU**) e três de outros setores (**Judiciário, Ministério Público Federal e Defensoria Pública Federal**). Com essa formação, qual será a real influência desse conselho consultivo?

A recente confirmação da **Emenda Constitucional n.º 19/1998 pelo STF** (na ADI 2135) reavivou o debate sobre o Conselho Integrado de Gestão e Políticas de Administração Pública (COPAR). Apesar de ser descrito como um órgão consultivo no texto constitucional, a análise jurídica, política e sindical indica que ele apresenta riscos estruturais consideráveis.

A seguir, encontram-se os principais riscos e a avaliação do verdadeiro poder desse conselho:

1. Os Principais Perigos da Instituição do COPAR

A formação de um conselho dessa magnitude para “**padronizar**” as políticas de pessoal levanta questões acerca da independência dos poderes e dos direitos dos servidores:

- **Risco à Autonomia Federativa e dos Poderes:** O Art. 2º da Constituição Federal determina a separação e independência dos Poderes. Um conselho que concentra as diretrizes de pessoal pode acabar impondo uma perspectiva do Executivo em relação ao Judiciário e ao Legislativo, comprometendo a independência administrativa e financeira de cada instituição.
- **A “Mordada” Salarial e de Carreira:** O principal perigo é que o COPAR acabe se transformando em um instrumento disfarçado de contenção fiscal. Ao padronizar as políticas de salários e benefícios, ele pode bloquear negociações específicas de categorias, utilizando o argumento de “**equilíbrio sistêmico**”.
- **Esvaziamento do Debate Parlamentar:** Caso as diretrizes de administração pública sejam previamente estabelecidas em um conselho técnico-político, a função do Congresso de discutir leis de carreira e orçamento pode ser reduzida a uma simples ratificação do que foi determinado no COPAR. Sem considerar que as representações sindicais ficarão apartadas das discussões das pautas dos servidores (as).

- **Riscos ao Regime Jurídico Único (RJU):** Com a validação da EC 19/98, o fim da obrigatoriedade do RJU abre margem para que o COPAR dite normas para contratos temporários ou celetistas em larga escala, precarizando o serviço público.
-

2. A Composição e o Desequilíbrio de Forças

A composição de 9 membros parece equilibrada no papel, mas esconde um **predomínio do viés fiscalista**:

Bloco	Composição	Foco Principal
Executivo	MGI, Fazenda e MPO	Arrecadação, corte de gastos e metas fiscais.
Legislativo	Câmara, Senado e TCU	Fiscalização e política orçamentária.
Outros	Judiciário, MPF e DPF	Garantia de direitos e autonomia institucional.

O risco reside na maioria aritmética: o Executivo (incluindo os Ministérios da Fazenda e Planejamento) e o TCU (que historicamente valoriza a rigidez fiscal) tendem a se unir em um bloco voltado para a redução de gastos, frequentemente em prejuízo da qualidade do serviço ou dos direitos dos servidores. Servirão com uma barreira de contenção para avanços dos direitos dos servidores (as) ativos, aposentados, pensionistas e temporários.

3. O "Verdadeiro Poder" do Conselho

No Direito Público brasileiro, o termo "**consultivo**" é muitas vezes utilizado como um eufemismo. O COPAR não exerce seu verdadeiro poder por meio da execução direta, mas sim por meio de sua habilidade de estabelecer a legalidade e a conveniência:

1. **Poder de Agenda:** o COPAR estabelece o que é "**aceitável**" em relação a reajustes e reformas ao emitir pareceres e diretrizes. Um gestor que desrespeitar as diretrizes do conselho pode ser questionado pelos órgãos de controle, incluindo o TCU, que faz parte do grupo.
2. **Soft Law e Precedentes:** Suas determinações servirão como alicerce para embasar vetos presidenciais, pareceres de comissões orçamentárias e resoluções em tribunais de contas.
3. **Soft Law**, também conhecido como "**Direito Flexível**" em tradução livre, diz respeito a um conjunto de normas, princípios, diretrizes ou códigos de conduta que, ao contrário do "**Hard Law**" (leis convencionais e tratados vinculantes), não têm **caráter jurídico obrigatório**.

4. **Unificação de Dados:** Ele estará munido de informação. Ao reunir as informações de pessoal de todos os Poderes, ele passa a ser o "**árbitro**" técnico das negociações coletivas.

Nota Crítica: Há o perigo de o COPAR se tornar o **braço administrativo do Teto de Gastos** ou de regras fiscais subsequentes, reduzindo a gestão de pessoas a uma simples planilha de custos e desconsiderando as particularidades das carreiras de Estado.

Considerações finais

O Poder de **Veto Político-Institucional é a principal força do COPAR**. Ele não precisa "ordenar" para governar; basta que ele estabeleça o "**clima de impossibilidade jurídica e fiscal**" para qualquer progresso em direitos ou melhorias no serviço público que não sejam aprovadas por ele.

Por isso, é preciso nos mobilizarmos para impedir a aprovação do pacote de projetos legislativos da chamada "reforma administrativa" (a PEC 38/2025, um Projeto de Lei Complementar e outro Projeto de Lei ordinária), ou qualquer projeto que tente regulamentar o COPAR contra os interesses dos trabalhadores.