

NOTA TÉCNICA

Assunto: Proposta de alteração da Lei n. 11.440/2006. Criação de padrões em cada Classe e extinção do Quadro Especial da Carreira de Diplomatas.

Como medida de racionalização e modernização, busca-se alterar a Lei n. 11.440, de 29 de dezembro de 2006, para reestruturar parcialmente a Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro, com foco na extinção do Quadro Especial e na adoção de um modelo único de Quadro Ordinário, organizado em classes e padrões remuneratórios, sem limitação no número de vagas por estrato. A medida visa desobstruir o fluxo de progressão e promoção, garantindo critérios mais justos, objetivos e motivadores para o desenvolvimento profissional dos diplomatas, de acordo com suas competências e tempo de serviço, e em consonância com as demandas contemporâneas do serviço diplomático do Estado brasileiro.

1. Contexto histórico e a finalidade original do quadro especial

O Quadro Especial para diplomatas foi instituído pela Lei n. 6.859, de 24 de novembro de 1980¹, como um mecanismo para viabilizar a mobilidade vertical em uma carreira de arcaica estrutura piramidal, isso é, aquela em que a quantidade de cargos diminui da base para o topo. Na época, o aumento da idade para aposentadoria compulsória (Lei Complementar n. 34, de 12 de setembro de 1978) havia criado um gargalo: diplomatas passaram a demorar mais para se aposentar e, portanto, permaneciam por mais tempo nos cargos de alta hierarquia, impedindo a promoção dos mais jovens, de classes inferiores.

Para desobstruir este “congestionamento”, a Lei n. 6.859/1980 previu que, atendidas determinadas condições (art. 2º), haveria a transferência de ofício (art. 1º) dos Ministros de Primeira Classe e de Segunda Classe mais idosos para o Quadro Especial (art. 3º), onde os cargos ocupados teriam a mesma denominação. As atribuições seriam de assessoramento superior e vencimentos determinados, reajustáveis por ocasião e nos mesmos parâmetros do aumento geral do funcionalismo (art. 6º). Obrigatoriamente, caso estivessem em Missão Permanente no Exterior, os servidores seriam removidos para a Secretaria de Estado (art. 5º), em Brasília.

¹ <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l6859.htm>

Esta lei permaneceu vigente até a revogação pela Lei n. 7.501, de 27 de junho de 1986, que instituiu o Regime Jurídico dos Funcionários do Serviço Exterior. Por outro lado, a nova lei manteve a previsão do Quadro Especial, com regras muito semelhantes. Contudo, o comando que previa a limitação para missões no exterior para integrantes do Quadro Especial foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no ano de 1994:

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIPLOMATAS. CARREIRA. QUADRO ESPECIAL. LEI 7501/86. Fere o princípio constitucional da isonomia a norma ordinária que inabilita o diplomata inscrito no quadro especial à continuidade do exercício de missão permanente ou temporária no exterior, bem como à nomeação para igual propósito. Mandado de segurança deferido, deferido, mediante a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 55 da Lei 7501/86.” (STF, MS 21.710/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Relator para o acórdão Ministro FRANCISCO REZEK, DJ de 22/4/1994)

Além disso, a Lei n. 7.501/1986 passou por alterações promovidas pelas Leis n. 8.028, de 12 de abril de 1990², e n. 9.888, de 08 de dezembro de 1999³, mas que preservou em termos gerais, a existência do Quadro Especial. Finalmente, sobreveio a Lei n 11.440/2006⁴, a qual revogou essa norma anterior e estabeleceu um novo Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, até hoje em vigor.

Ainda naquela tentativa de equilibrar a permanência prolongada de servidores experientes com a necessidade de renovação e estímulo à carreira, o Quadro Especial foi mantido pela Lei n. 11.440/2006. Esperava-se, assim, desobstruir as promoções no Quadro Ordinário. Ocorre que, por uma interpretação restritiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000), fixou-se um quantitativo determinado de cargos (art. 54 e Anexo II da Lei nº 11.440/2006) até mesmo para o Quadro Especial.

Dessa forma, a transferência deixou de ser automática e passou a ser condicionada à existência de vagas. Frisa-se que para várias carreiras do serviço público federal não existe tal limitador, a evidenciar que não se trata de medida obrigatória. Trata-se, em verdade, de regra anti-isonômica, que fere a impessoalidade e a eficiência, por desrespeitar critérios objetivos ligados ao desempenho e ao tempo de exercício, os quais deveriam pautar o desenvolvimento funcional de todo servidor público.

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9888.htm

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11440.htm

2. A crise do modelo atual: o congestionamento estrutural

A referida limitação de vagas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, somada à aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 88, de 07 de maio de 2015, que elevou novamente a idade da aposentadoria compulsória no serviço público, agora de 70 (setenta) para 75 (setenta e cinco) anos, desaguaria em uma nova crise, frustrando a liberação de vagas para que diplomatas mais jovens pudessem ascender.

Antes da EC n. 88/2015, os cargos de Ministro de Primeira Classe do Quadro Especial, preenchidos em razão do critério de idade de 65 (sessenta e cinco) anos, permaneciam ocupados por servidores ativos por, no máximo, 5 (cinco) anos; após esse interregno, o servidor obrigatoriamente se aposentava aos 70 (setenta) anos, de sorte que os cargos da última classe eram vagos e preenchidos por Diplomatas das classes antecedentes, o que viabilizava a superveniente movimentação de toda a Carreira.

Aumentado o limite de permanência no serviço público para 75 (setenta e cinco) anos, mesmo com a transferência do diplomata mais idoso para o Quadro Especial aos 65 anos (sessenta e cinco) anos, ele poderia ali permanecer por até mais uma década, reduzindo drasticamente a rotatividade dentro do próprio Quadro Especial. Afinal, frisa-se que a implementação da transferência em questão passou a ser condicionada à existência de vaga (art. 54, *caput*, da Lei n. 11.440/2006).

Dessa feita, o mecanismo do Quadro Especial tornou-se disfuncional. A combinação destes fatores – limitação de vagas e maior idade compulsória – criou um congestionamento sem precedentes. Como as vagas no topo do Quadro Especial (Ministro de Primeira Classe) não são liberadas com a mesma frequência, toda a cadeia de promoções é bloqueada. Ministros de Segunda Classe não podem ser transferidos/promovidos, o que, por sua vez, impede a ascensão de Conselheiros, e assim sucessivamente, afetando toda a carreira. O instrumento criado para evitar o engessamento tornou-se a própria causa do engessamento.

3. Consequências negativas do atual modelo

A persistência deste cenário gera graves prejuízos ao Serviço Exterior Brasileiro. O primeiro deles é a desmotivação pela desvalorização do capital humano. A estagnação funcional, onde diplomatas mais velhos são transferidos pelo Quadro Especial apenas à medida em que surgem vagas é um potente fator de desânimo com a Diplomacia, afetando o desempenho destes servidores. Com efeito, não se resolveu a situação dos mais jovens, que continuam "congelados" na metade da carreira por anos a fio, sem qualquer perspectiva de promoção.

O segundo é o prejuízo à eficiência e à renovação. A falta de mobilidade dificulta a necessária rotatividade em posições de chefia, tanto no exterior quanto no Brasil, impedindo que novos talentos e visões acessem funções de maior complexidade e responsabilidade. Isso impacta diretamente a capacidade de inovação e a qualidade da representação diplomática brasileira.

Portanto, o sistema atual, altamente engessado, é não apenas desmotivante para os servidores, afetando o seu desempenho, como é incapaz de garantir o regular desenvolvimento na carreira e um fluxo contínuo de rotatividade nos altos postos. O modelo atual representa uma verdadeira afronta aos princípios constitucionais da administração pública, em especial o da eficiência.

4. As soluções propostas pelo projeto de lei

Diante desse quadro, o projeto de emenda propõe uma reforma estrutural, cujos pilares são:

1) Extinção do Quadro Especial (art. 65): A medida central é a unificação dos quadros em um único Quadro Ordinário, sem limitação de vagas, portanto, com o fim da arcaica estrutura piramidal. Isso elimina a barreira artificial que limita o número de diplomatas que podem atingir as classes mais altas, desvinculando a promoção da disponibilidade de uma vaga específica. Frisa-se que a limitação de postos no exterior não é impeditivo, porquanto Ministros de Primeira Classe podem exercer suas atribuições em Brasília.

2) Progressão por mérito e tempo (art. 53): A promoção será garantida a todo diplomata que cumprir o requisito objetivo de 4 (quatro) anos de interstício e os demais critérios de tempo de serviço e de desempenho. O acesso ao topo da carreira deixa de ser um prêmio por vacância e passa a ser um direito decorrente da qualificação e da senioridade.

3) Uniformização com o serviço público federal pela estruturação da carreira em classes e padrões remuneratórios (art. 37 e arts. 65-A e 65-B): A criação de padrões (I a IV) dentro de cada classe alinha a carreira diplomática ao modelo das demais carreiras de Estado. Esse sistema permite uma progressão vertical e horizontal mais fluida, reconhecendo o tempo de serviço e a expertise adquirida mesmo dentro de uma mesma classe, assegurando justiça e transparência na evolução funcional e remuneratória.

4) Transição sem violar a direitos adquiridos e a segurança jurídica (arts. 65, §§ 1º a 3º, e 65-A): O projeto estabelece um processo de transição automático e seguro, com prazo definido, garantindo a todos os diplomatas a manutenção integral de seus direitos, incluindo tempo de serviço e aposentadoria, de acordo com o atendimento dos requisitos legais, independentemente da existência de vagas.

4. Conclusão

A reforma proposta é imperiosa para modernizar e dar sustentabilidade à Carreira Diplomática. Ao substituir um modelo hierárquico piramidal, anacrônico e engessado, por um sistema dinâmico, baseado no mérito e no tempo de serviço, o projeto não apenas resolve um problema estrutural de gestão de pessoas, mas também fortalece o Itamaraty como instituição.

Além de contribuir para a necessária oxigenação e rotatividade nos cargos mais altos, possibilita uma carreira motivada, com perspectivas claras de crescimento e reconhecimento. Estes são elementos fundamentais para que o Brasil possa contar com um corpo diplomático de excelência e motivado, capaz de defender os interesses nacionais com a competência e o vigor que o cenário global contemporâneo exige.

Nesses termos.

Brasília, 26 de setembro de 2025.

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268

Susana Botár Mendonça
OAB/DF 44.800

Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133

Laura Beatriz Carvalho Granja
OAB/DF 83.005