

NOTA Nº 3/2020

PEC Nº 32/2020
(do Poder Executivo)

Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Clara Lis Coelho de Andrade
Eneida Vinhaes Bello Dultra
Assessoria Técnica – Liderança do PT

i. DA TRAMITAÇÃO

A PEC 32/2020 da Reforma Administrativa foi enviada pela Presidência da República ao Congresso Nacional na noite do dia 03/09/2020. Conforme a Exposição de Motivos, a PEC objetiva viabilizar a prestação de serviço público partir de três grandes orientações: (a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação; (b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e (c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade.

A PEC é fundamentada em estudos do Banco Mundial que indicam o engessamento do gasto público com pessoal, aí incluídas a folha de pagamento e a previdência social. Não obstante, como aponta a Nota Informativa da Consultoria Legislativa do Senado Federal¹, não se estabeleceu nenhuma espécie de nexo de causalidade entre as distorções identificadas e as propostas encaminhadas no texto apresentado.

A PEC é composta por 10 artigos, que contém, em resumo os seguintes conteúdos:

- O art. 1º indica as alterações pretendidas na parte permanente da Constituição Federal. Ao total pretende-se alteração de 16 artigos.
- Os arts. 2º ao 9º tratam das regras de transição entre o modelo atual e o modelo proposto.
- O art. 10 trata das revogações: dispositivos constantes em 6 diferentes artigos atualmente em vigor.

Até o presente momento a proposta não tramitou, uma vez que a CCJC não foi instalada e, portanto, a PEC ainda não teve sua admissibilidade avaliada como fase prévia de sua tramitação na Câmara dos Deputados. Vale ainda considerar que o processo eleitoral em curso

¹ Senado Federal. Consultoria Legislativa. NOTA INFORMATIVA Nº 5.394, DE 2020

afugenta o avanço de matérias de conteúdo polêmico ou impopulares, havendo sinalização das lideranças sobre seu avanço após a finalização do primeiro turno das eleições.

Internamente, a Bancada na Câmara expressou a compreensão geral de que a Reforma Administrativa desse governo, seus termos e fundamentos, devem ser combatidos veementemente em razão dos motivos a seguir delineados. Porém, ainda não definiu pela apresentação de emendas, especialmente sobre o juízo de conveniência da apresentação de texto modificativo ou substitutivo, apontando qual a Reforma Administrativa desejada pelo partido, ou mesmo o melhor momento para seu protocolo, dada a obscuridade da tramitação da PEC.

Avaliamos que qualquer emenda apresentada serviria para uso midiático pelos seus autores e pode revelar, em alguma medida, uma forma de validação da reforma ou como sinal que acelere a tramitação da PEC.

No entanto, é preciso analisar plenamente o conteúdo da PEC, os graves prejuízos ao sistema constitucional vigente, os riscos da precarização das relações de trabalho no serviço público (à similitude com a depreciação das normas no âmbito da iniciativa privada feita na “reforma trabalhista”) e o viés de subordinação do Estado aos interesses do mercado. Para isso, o presente parecer disporá a **análise em relação aos seguintes aspectos**:

1. Os novos princípios administrativos estabelecidos na PEC.
2. Flexibilização nas formas de contratação no serviço público.
3. Disposição sobre os militares.
4. Quais os destinatários da reforma e quem ficou de fora.
5. Alteração de competências e separação de poderes.
6. Estado e intervenção na Economia.
7. Orçamento Público.
8. Regras de Transição.

Ainda são trazidos elementos de análise conjuntural e considerações finais com indicação de que a PEC 32/2020 deve ser completamente rechaçada.

ii. ANÁLISE DE MÉRITO

1. Novos Princípios Administrativos

A PEC quer inserir oito novos princípios administrativos (*caput*, art 37): imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade.

As alterações dos parâmetros principiologicos devem ser vistas com preocupação, uma vez que os princípios representam a base fundamental e filosófica que alicerça a atuação do Estado e que conduz, em segurança, a interpretação máxima dos seus propósitos.

Dentre os novos princípios propostos chama atenção o princípio da subsidiariedade, que coloca o Estado numa posição secundária, subsidiário a espaços em que a iniciativa privada não atua, indicando que a Administração Pública é retirada da condução do desenvolvimento do país, da centralidade do motor da sociedade expressada pelas políticas públicas sob sua responsabilidade.

Entender o papel do Estado como subsidiário significa diminuir sua importância na condução estratégica do interesse público e social, enfraquecendo o poder do Estado do Brasil, nada se referindo a uma ideia de racionalidade e eficiência que compõe a enganadora narrativa do governo.

Ademais, a inserção do princípio da subsidiariedade conflita com o princípio da legalidade na medida em que o Estado não pode se escusar de prover ao cidadão ou praticar os atos descritos em lei, o que formalmente pode gerar sua inconstitucionalidade ou no mínimo, um conflito de princípios que acabará por gerar insegurança jurídica quanto a posição do Estado perante a sociedade. Neste aspecto, salienta a nota técnica do Senado Federal que “havendo algum poder-dever instituído em lei, não pode o administrador público se escusar de seu múnus alegando o caráter subsidiário da atuação administrativa”.

Também merecem atenção os princípios da unidade e coordenação.

Segundo a Exposição de Motivos, pelo “*princípio da unidade entende-se que quando um agente público está atuando, qualquer que seja a matéria, o momento ou o lugar, sua atuação somente será legítima se estiver dirigida a alcançar as finalidades da Administração*”. Portanto, o que se almeja é que a divisão da Administração se produz apenas para lograr uma divisão racional do trabalho, mas todos devem atuar guiados pelos mesmos fundamentos, com as mesmas finalidades e pelos mesmos princípios dispostos na Constituição, formando um todo harmônico e coerente.

Apesar de parecer consagrar a predominância do interesse público, nota técnica do Senado Federal aponta para um risco com o qual concordamos: risco deste princípio ser erroneamente manejado para cercear manifestações técnicas divergentes que apontem eventuais inconsistências jurídico-constitucionais ou de mérito de atos administrativos. Ou para limitar atuação de agentes públicos fora das diretrizes impostas pela chefia.

Neste aspecto poderá gerar insegurança jurídica e conflitos para atuação, por exemplo, de membros do Ministério Público e da Defensoria Pública que contam com a independência funcional, de membros do Poder Judiciário, e até de professores em salas de aula.

A mesma preocupação se estende ao princípio da coordenação, que segundo a EM, visa “*harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-se ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios em qualquer de suas modalidades. De aplicação permanente (em sentido amplo), obrigando-a a se articular de modo mais orgânico, inclusive entre os órgãos dos diversos níveis da federação*”.

Vale ressaltar que a preocupação de evitar desperdícios e conseqüentemente dispersão de recursos, que se almeja com a consagração do princípio da coordenação, já está consagrado através do princípio da eficiência.

2. Flexibilização nas formas de contratação:

a) Formas de prestação de serviço público

A PEC altera as funções públicas previstas na Constituição para inserir 5 novos vínculos com o serviço público (elencados no art. 39-A), explicados da seguinte maneira na EM:

(i) **vínculo de experiência**, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, estabelecendo um marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter permanente, a depender de classificação, dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período;

(ii) **vínculo por prazo determinado**, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo [...];

(iii) **cargo com vínculo por prazo indeterminado**, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas;

(iv) **cargo típico de Estado**, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado; e

(v) **cargo de liderança e assessoramento**, corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que

justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

Para além dos vínculos diretos do servidor com a Administração, o novo art. 37-A permite que a Administração Pública (em todos os níveis) firme instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com utilização de recursos humanos de particulares.

Isso significa que para além dos servidores “efetivos” (que serão contratados através de 5 diferentes vínculos), e dos empregados públicos (celetistas contratados por empresas públicas e sociedades de economia mista), a administração poderá terceirizar mão de obra para prestação de quaisquer serviços públicos através dos instrumentos de cooperação.

Ressaltamos que apesar do vínculo de experiência estar destacado dos demais como se fosse uma forma autônoma de vínculo com a administração, este é, na verdade, uma etapa do concurso público para investidura em cargos por tempo indeterminado e cargos típicos de Estado, conforme veremos adiante.

Portanto, o novo artigo 37-A representa mais uma forma de vínculo do trabalhador com a Administração, que contará, ao total, com 7 vínculos ou formas de prestação de serviço público, cada uma delas com suas especificações, critérios e formas de ingresso diferenciadas.

Com o argumento de pretender melhorar a gestão, o que de fato a reforma promove é uma perigosa e artilosa modelagem de contratação precarizadora no serviço público, compondo uma diversidade de formas de acesso ao serviço público que implica em descontinuidade do propósito construído no modelo constitucional originário. Em resumo, ao invés de modernizar e dar eficiência à gestão pública, as novas regras complexificam, precarizam e desqualificam a prestação do serviço público.

A respeito do vínculo de experiência, este na realidade é um vínculo precário que é etapa do concurso público para aqueles que concorrem a um cargo com vínculo por prazo indeterminado ou cargo típico de Estado.

Todos os que concorrem a um cargo com vínculo por prazo indeterminado deverão cumprir, no mínimo, um ano em vínculo de experiência, ao fim do qual, se tiverem dentre os mais bem avaliados, serão efetivados no cargo - porém não contarão com a estabilidade. Os que concorrem a um cargo típico de Estado devem se sujeitar a, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório, porém ao final, se efetivados terão direito a estabilidade.

O período de experiência vem para substituir o estágio probatório, que, segundo o governo não funciona e por isso está sendo alterado. A ideia é aproximar a forma de vínculo do

servidor com os vínculos existentes no setor privado, a exemplo do que ocorre com os contratos de experiência válidos por, no máximo, 90 dias no setor privado.

Ocorre que, por ser uma etapa do concurso, certamente terão mais profissionais em experiência do que vagas a serem preenchidas. Uma vez que esses profissionais estarão convivendo e prestando os serviços à população no dia a dia, o ambiente de competição que provavelmente será acirrado, contará ainda com a subjetividade dos chefes na avaliação. Ou seja, os níveis de pessoalidade e subjetividade nessa etapa do concurso serão insustentáveis, anti democráticos e anti republicanos. De outro giro, o foco dos “avaliados” em período de experiência será efetivamente conseguir a vaga o que não necessariamente significa prestar um bom serviço à população.

Além do que, impele os candidatos, altamente pressionados pela conjuntura (mais de metade da população economicamente ativa não tem emprego) e pela competição estimulada, à pressões de cunho político-partidário, religiosas e preconceitos de toda a sorte. Quem por exemplo participar de greve, não for a igreja do chefe ou se posicionar politicamente em divergência com o que se espera segundo quem está no comando, está fora da competição.

O vínculo de experiência, após o qual somente os “melhores classificados” assumirão os cargos disponibilizados, abre a porteira da administração pública para a discricionariedade, autoritarismo na seleção dos postos de trabalho. Critérios subjetivos, não os profissionais, poderão ser adotados na seleção final de servidores aprovados em concursos, avaliados conforme as convicções dos chefes de momento.

Portanto, ao invés de “modernizar”, o vínculo de experiência é patente retrocesso, que quebra a unidade e estabilidade necessárias para que os servidores cumpram a missão de atender à prestação dos serviços em prol da sociedade.

A respeito do cargo típico de Estado a PEC não indica quaisquer parâmetros para definir quais sejam, indicando apenas que os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

Os ocupantes de cargos típicos de Estado serão os únicos que contarão com a estabilidade (após finalizada a fase de vínculo de experiência mais um ano no cargo) e terão regras e garantias especiais para a perda de cargo. Além do que, não poderão estar sujeitos a redução de remuneração, com proporcional redução de jornada, situação a qual todos os outros servidores estarão sujeitos. Também se diferenciam com relação às possibilidades mais restrita de cumulação de cargos. Sobretudo, a PEC veda a redução da jornada e da remuneração para os cargos típicos de Estado, fazendo crer, a contrario sensu, que a redução de remuneração com redução de jornada poderá ocorrer para os demais vínculos.

Atualmente embora o art. 247 da Constituição mencione servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, que em razão do cargo que ocupam terão critérios e garantias especiais para a perda do cargo, não existe uma lei que tipifique o que são carreiras típicas de Estado.

De acordo com o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), tais carreiras seriam aquelas “*que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004. As carreiras consideradas típicas de Estado são as relacionadas às atividades de Fiscalização Agrária, Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público.*”².

Desta forma, entendem que “Carreiras Típicas de Estado são aquelas que não têm correspondência no setor privado, sendo típicas, exclusivas e permanentes do Estado brasileiro relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, formadas por servidores estatutários, stricto sensu exercendo função pública”³.

Entretanto, embora bem definidos os critérios do que seriam as carreiras típicas de Estado na visão do Fonacate, tal definição não consta de lei, sendo a visão de um coletivo de carreiras que se entende detentora desse posto, ou destes direitos. É portanto, uma associação civil, integrada por entidades nacionais associativas e sindicais, ou seja, de trabalhadores que se entendem como tal.

Portanto, as condições de trabalho mais benéficas - sobretudo com relação à estabilidade e as condições de perda do cargo, além de remuneração estável - aos ocupantes de cargos típicos de Estado fará com que as atuais carreiras e servidores já em exercício entrem em acirrada disputa para inclusão de seus cargos como sendo típicos de Estado, seja pelo reconhecimento de pertencimento à Fonacate ou a qualquer outro critério que venha a ser estabelecido.

Outra consequência do tratamento diferenciado será a complexificação da estrutura de Estado, que para além dos vínculos já existentes, terá que conviver com os novos, cada qual com sua hierarquia e “importância”, comprometendo a execução das políticas públicas.

A respeito dos cargos de liderança e assessoramento, o retrocesso é grande. A PEC amplia as atribuições destes cargos ocupados por nomeados. Pela nova redação, tais servidores

² <https://fonacate.org.br/o-fonacate/sobre>

³ Art. 1º §1º do Estatuto da Fonacate. Disponível em: <https://fonacate.org.br/o-fonacate/estatuto/>

poderão ter atribuições estratégicas, gerenciais ou **técnicas** e não apenas para atribuições de direção, chefia e assessoramento, como é atualmente. Isso significa que os novos nomeados para ocupar cargos de liderança e assessoramento irão competir com servidores concursados ou que passaram por processos seletivos simplificados na ocupação de postos técnicos ou “estratégicos”. Ou seja, operadores, analistas, contadores, médicos, poderão ser nomeados para cargos de liderança e assessoramento e não necessariamente deverão comprovar profissionalismo na área. Setores inteiros poderão ser de confiança das autoridades nomeantes.

Daí surge outra preocupação, uma vez que não há limites estabelecidos na PEC para a quantidade de cargos de liderança e assessoramento. Tal matéria depende ainda de regulamentação por lei complementar federal, e, até que tal lei entre em vigor, os entes federativos terão competência plena sobre o assunto, para atender suas peculiaridades. Ou seja, setores estratégicos, gerenciais ou técnicos poderão ser inteiramente formados por cargos de liderança e assessoramento. Uma vez mudando o governo, também os ocupantes de tais cargos poderão ser alterados, de forma que o profissionalismo e a memória técnica, que são essenciais para a prestação de um serviço público de qualidade, serão altamente comprometidos.

A respeito dos instrumentos de cooperação disciplinados pelo novo art. 37-A, trata-se da mais ampla forma de contratação de entidades públicas ou privadas para a prestação de serviços públicos.

Importante considerar que tais contratos de cooperação já existem no ordenamento jurídico infraconstitucional. São figuras que exemplificam a cooperação entre o público e o privado: convênios e contratos com OS, OSCIP, PPP, consórcios, concessão, autorização, permissão, dentre outros. Cada instituto ou contrato estabelecido entre órgãos e entidades públicas e privadas obedecem uma lógica própria, critérios específicos, todos sob a égide do princípio do interesse público. Todas as figuras existentes emergem do art. 175 da Constituição, segundo o qual incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Nesse aspecto, abre-se espaço para a revisão das leis que regulam a interação entre público e privado com vistas a prestação de serviços públicos.

A diferença, com o novo art. 37-A, se coloca quando observado todo o conjunto de regras proposta pela PEC, inclusive a exposição de motivos. Tal regramento, no contexto como se apresenta, inclusive diante do já existente art. 175 e de todas as leis que regulam cooperação entre público e privado, transparecem o objetivo único de ampliar as possibilidades de prestação de serviços públicos por entidades privadas.

Como não há qualquer parâmetro para os novos contratos de cooperação, abre-se espaço para que, por regulamentação infraconstitucional sejam prestados por particulares toda a sorte de serviços, dos mais simples aos mais complexos, que envolvam gestão ou não.

Também nesse aspecto, não está fixado qual deve ser o vínculo entre os trabalhadores e as entidades públicas ou privadas que atuarão em regime de cooperação com os entes públicos. O dispositivo alberga diversas formas de vínculo ao qual estarão submetidos os profissionais que estarão prestando os serviços públicos: empregados, cooperados, bolsistas, voluntários, PJ, terceirizados, etc.

Portanto, à luz do sistema de cooperação entre público e privado que já existe atualmente, a inserção deste dispositivo contribui apenas para a constitucionalização da precarização, da terceirização ou quarteirização da prestação dos serviços públicos.

A respeito dos cargos com vínculo por prazo determinado é importante a reflexão da amplitude das funções que poderão ser ocupadas por esses servidores com vínculo precário e sem necessidade de concurso público.

Poderão ser contratados por essa modalidade, que poderá contar apenas com processo seletivo simplificado, gama extensa de profissionais para atender a projetos temporários ou sazonais ou procedimentos sob demanda. Os critérios postos na constituição para a contratação desse tipo de pessoal abre espaço para que atividades cotidianas, perenes, sejam prestadas por profissionais com vínculo por prazo determinado. Viola, portanto, a lógica da impessoalidade e do concurso público, conforme será mais explicitado adiante.

b) Formas de ingresso

A PEC altera as regras para investidura em cargos públicos. De acordo com as novas regras do art. 37, II, II-A, II-B, §18 e do art. 37-B a forma de ingresso nos quadros da Administração se dará da seguinte forma:

CARGO OU VÍNCULO	FORMA DE INGRESSO
emprego público	concurso público
cargo público com vínculo por prazo indeterminado	concurso público que contará com etapa de provas ou provas e títulos, etapa de, no mínimo, 1 ano em que o servidor prestará serviços através do vínculo de experiência, e apenas os mais bem avaliados serão investidos no cargo

<p>cargo público com vínculo por prazo determinado</p>	<p>processo seletivo simplificado na hipótese de contrato de autonomia gerencial e na forma da lei para atender a necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e atividades ou procedimentos sob demanda</p>
<p>cargo típico de Estado</p>	<p>concurso público que contará com etapa de provas ou provas e títulos, etapa de, no mínimo, 2 anos em que o servidor prestará serviços através do vínculo de experiência, e apenas os mais bem avaliados serão investidos no cargo</p>
<p>cargos de liderança e assessoramento</p>	<p>Ato do Chefe de cada Poder disporá sobre os critérios mínimos de acesso e sobre a sua exoneração</p>
<p>prestadores de serviços públicos com vínculos com particulares</p>	<p>instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados</p>

c) **Cumulação de cargos**

Para ocupantes de cargo típico de Estado ou durante vínculo de experiência - fica vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos (ressalvado o exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários).

A vedação completa elimina hipóteses de cumulação com atividades remuneradas que hoje são compatíveis como, por exemplo, exercer o comércio na qualidade de acionista, cotista ou comanditário (art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990), ou publicação de livros.

Essa regra pode ser excepcionada em municípios com menos de cem mil eleitores que legislem sobre a matéria (art. 37, § 19). Ou seja, tais municípios têm possibilidade de acúmulo de atividades remuneradas para todas as categorias de funcionários públicos.

Para ocupantes dos demais cargos - é autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse.

Ressalte-se que a redação do inciso XVI-A e XVI-B, que tratam da possibilidade de acumulação de cargos, não fazem menção ao teto remuneratório (art. 37, XI) que existe na redação atual, o que, em tese, abre brechas para que essas acumulações resultem em extrapolação deste limite.

d) Corte de benefícios

O novo inciso XXIII elenca a vedação de concessão de diversos direitos que alguns servidores ou empregados públicos gozam atualmente: férias superiores a 30 dias, adicionais por tempo de serviço, licença-prêmio, redução de jornada sem redução de remuneração, aposentadoria compulsória como punição, adicional por substituição, progressão ou promoção com base exclusivamente em tempo de serviço, parcelas indenizatórias sem previsão legal, incorporação total ou parcial de remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento.

De acordo com a redação do dispositivo, as vedações alcançam qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista. Embora a redação diga “qualquer servidor ou empregado”, **não está claro se o termo alcança magistrados, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, do TCU, do poder legislativo e militares.**

Neste inciso se concentram os “super” direitos dos servidores, cuja vedação anunciada é utilizada como marketing político do governo, sob a justificativa de que os direitos dos servidores devem se aproximar da realidade dos trabalhadores do setor privado.

Ocorre que diversas destas vedações, agora constitucionalizadas, já existem para os servidores no âmbito da União e também a aposentadoria compulsória dos magistrados (que justifica boa parte da revolta da população contra os “super direitos dos servidores”) já foi extinta pela reforma da previdência.

Efetivamente, com a aprovação da reforma, tais vedações alcançarão principalmente servidores no âmbito estadual e municipal.

Nota técnica do Senado Federal, em análise interessante com a qual concordamos, aponta para a possibilidade de que seja suscitada a inconstitucionalidade desta regra, “*por mitigação do pacto federativo, na medida em que a constitucionalização de matéria tipicamente infraconstitucional relativa ao regime jurídico de servidores públicos pode caracterizar*

usurpação de competência legislativa e violação da autonomia administrativa do ente subnacional, à luz do que estabelecem o caput do art. 18 e art. 60, § 4º, I, ambos da CF”.

A referida nota também aponta que *“pelo fato de o inciso se dirigir a servidor ou empregado da administração, sua aplicabilidade a magistrados, membros do Ministério Público e quiçá a Defensores Públicos – mesmo estes pertencendo à estrutura do Executivo –, dependeria de previsão constitucional expressa. O mesmo vale para militares.”* Portanto, as carreiras mais custosas para o Estado não entrarão na conta do corte de benefícios.

O art. 37, § 20, veda a redução de jornada de trabalho, bem como da remuneração para os ocupantes dos cargos típicos de Estado. Isso quer dizer que as demais categorias de servidores, ocupantes dos demais vínculos, poderão sofrer redução de jornada com redução de remuneração equivalente.

e) Regulamentação

A EM e o texto da PEC já indicam que a Reforma Administrativa anunciada dependerá de uma série de leis complementares e ordinárias que deverão ainda ser formuladas e propostas.

A alteração no art. 39 é explícita nesse sentido, uma vez que derroga o Regime Jurídico Único (RJU) e determina que **lei complementar federal** disporá sobre normas gerais de: gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho do serviço público, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas. A competência dos demais entes para dispor a respeito da matéria é apenas **suplementar**. Competência suplementar se refere àquela que está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeições da norma geral federal⁴. Neste aspecto, é possível que a nova regra viole a autonomia dos demais entes federados.

Enquanto tal lei complementar não for editada, os entes federativos exercerão a competência legislativa **plena** sobre as matérias. E a superveniência da lei complementar suspenderá, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei federal, estadual ou municipal. Portanto, a regulamentação básica dos referidos temas poderá ser efetivada por via de medida provisória, por exemplo, ficando a lei complementar (que tem tramitação mais demorada), para um segundo momento.

⁴ Paulo Affonso Leme Machado *apud* BRANDÃO, Mariana Wolfenson Coutinho. Competência suplementar dos Estados-membros em matéria de meio ambiente. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2722, 14 dez. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18027>. Acesso em: 29 out. 2020.

Com relação a essa regulamentação, a PEC ressalva expressamente que **não se aplica aos membros e carreiras disciplinadas por lei complementar específica previstas na Constituição, ou seja: magistrados, ministério público, advocacia geral da União, defensoria pública. Vemos, portanto, que tais carreiras ficam excluídas da maior parte das disposições sobre a pretendida reforma administrativa que serão implementadas via regulamentação da PEC.** Outro reflexo deste dispositivo é instigar uma corrida por emendas constitucionais com vistas à garantir tal autonomia de regulamentação dos temas descritos no *caput* para as demais carreiras de servidores.

O novo art. 39-A determina estabelece que a União e os demais entes federados instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal que compreenderá: vínculo de experiência, como etapa de concurso, vínculo por prazo determinado, vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento.

Portanto, temos que embora a União esteja responsável pela regulamentação do regime jurídico dos novos servidores (através de lei complementar federal que poderá suplementada pelos demais entes), cada ente federado poderá determinar quais carreiras serão direcionadas para cada tipo de vínculo. Ou seja, pela nova regra, um Estado poderá ter servidores prestando determinado serviço com servidores com vínculo por prazo indeterminado, mas em outro o mesmo serviço poderá prestado por servidores de prazo determinado, sendo as regras que regem tais vínculos editadas pela União e apenas suplementadas pelos Estados. Some-se ao cenário a possibilidade de cada ente federado ampliar as possibilidades de ofertas de empregos públicos, com vínculo celetista.

Portanto, ao invés de simplificar e modernizar o Estado, como promete, a reforma acaba por complexificar sobremaneira as relações entre o servidor e a administração pública, impactando em incalculável insegurança jurídica, inclusive com relação à competência judiciária para solução dos conflitos que certamente surgirão: serão da competência da justiça do trabalho ou da justiça federal? A resposta será diversa em cada ente federado.

Os critérios para definição de cargos típicos de Estado, serão estabelecidos em lei complementar federal. Esse dispositivo também promove uma corrida pela diferenciação de diversas carreiras com vistas ao status de cargo típico de Estado.

Os servidores com vínculo por prazo determinado ou temporários serão admitidos na forma da lei para atender uma extensa gama de atividades e/ou necessidades, cuja amplitude descaracteriza a lógica de excepcionalidade da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público estabelecida pelo atual art. 37, IX e regulamentada pela Lei nº 8.745/2020. A possibilidade de permitir contratação temporária para atividades e procedimentos sob demanda implica na possibilidade de contratação indiscriminada de temporários. Inclusive a PEC propõe a revogação do dispositivo constitucional que determina

que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

f) Regime Previdenciário

O novo art.40 trata do regime previdenciário dos servidores públicos. Vale destacar que o dispositivo se refere aos servidores que terão seu regime regulado pelos entes federados. Tal dispositivo não se aplica a empregados públicos, que são regidos pela CLT, portanto, àqueles a quem se aplicam as regras do Regime Geral de Previdência Social.

Quanto ao regime previdenciário a PEC faz distinção entre os vínculos de servidores:

Regime Próprio de Previdência Social RPPS	Regime Geral de Previdência Social RGPS
vínculo de experiência	vínculo por prazo determinado
vínculo por prazo indeterminado	cargo de liderança e assessoramento
cargo típico de Estado	agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público

Ocorre que as novas regras previdenciárias instituídas pela EC 103/2019 (Reforma da Previdência), proibem a instituição de novos RPPS e ainda prevê a possibilidade de sua extinção. Portanto, indica que futuramente todos os servidores serão regidos pelo RGPS. Na contramão desta alteração constitucional recentíssima, a PEC propõe a manutenção do RPPS para os novos servidores.

A regra de transição estabelecida pelo art. 9º da PEC, abre a possibilidade dos entes federados optarem por vincular ao RGPS os servidores que vierem a ser admitidos por prazo indeterminado, inclusive durante o vínculo de experiência, em caráter irretratável. Essa opção deve ser feita por lei complementar publicada no prazo de 2 anos após vigência da EC.

Assim, a regra de transição ao invés de tratar de uma transição para o RGPS, conflita com a regra geral estabelecida pela própria PEC, se configurando mais uma exceção do que uma

regra de transição. No fim, o que tal exceção revela é que sobrariam apenas os cargos típicos de Estado no RGPS (caso os entes federados façam a opção pela edição da lei complementar).

A regra de transição também garante que a vinculação ao RGPS, no caso de edição da lei complementar, não afasta a vinculação ao regime de previdência complementar. Portanto, tais servidores poderiam ser cobertos pelo RGPS e pela previdência complementar própria de servidores ocupantes de cargos efetivos.

Outra alteração relevante sobre o tema é a nova redação proposta para o art. 201 §6º, que trata da aposentadoria compulsória dos empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades. A recente Reforma da Previdência instituída pela EC 103/2019 fixou essa idade em 70 ou 75 anos, a critério da lei complementar. De acordo com a nova redação, a aposentadoria compulsória será aos 75 anos, observadas as regras do regime geral de previdência social para a concessão e o cálculo do benefício previdenciário.

A regra de transição do art. 8º da PEC, trata de estender o regramento sobre aposentadoria compulsória aos 75 anos para todos os atuais e futuros empregados públicos.

Destaca-se que tais disposições contrariam jurisprudência pacífica do STF no sentido de que a regra constitucional da aposentadoria compulsória não alcança os servidores ocupantes de emprego público, eis que se submetem ao regime geral de previdência social.

g) Estabilidade

O novo art. 41 proposto pela PEC restringe a estabilidade ao servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei.

O novo art. 173 §7º veda a concessão de estabilidade de emprego para empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades por meio de negociação, coletiva ou individual, ou de ato normativo que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada. Com relação a tais trabalhadores imperativo considerar que os atuais empregados serão afetados pela nova regra, na medida em que as futuras negociações coletivas também serão aplicáveis a eles e estão vedadas quaisquer cláusulas relativas à estabilidade ou proteção contra despedidas.

Portanto, todos os demais vínculos (tempo determinado, indeterminado, temporários, vínculo de experiência, empregados públicos e contratados via contratos com particulares) não terão estabilidade.

Os que fizerem concurso para ocupar cargos típicos de Estado só estarão estáveis após decorrido um ano do fim do período em que serão contratados com vínculo de experiência (que tem a duração de 2 anos, obrigatoriamente). Assim, após aprovados, os ocupantes de cargo típico de Estado passarão 2 anos com vínculo de experiência, ao fim do qual, se tiverem desempenho satisfatório e estiverem entre os mais bem avaliados, passarão mais um ano sem estabilidade em “estágio probatório”, e só ao final do 3º ano de efetiva prestação de serviço vão adquirir direito à estabilidade. Um verdadeiro calvário, como já visto, repleto de etapas nas quais se sujeitam aos chefes em total afronta ao princípio da impessoalidade e se digladiam entre si.

A regra que dispõe sobre a possibilidade de perda do cargo por servidores estáveis também foi alterada. Uma vez conseguida a estabilidade, o servidor poderá perder o cargo em razão de decisão proferida por órgão judicial colegiado. Isso significa que não será mais necessário o trânsito em julgado para a efetiva demissão do servidor, violando o princípio da inocência presumida. Uma vez invalidada a sentença judicial da demissão, o servidor será reintegrado.

Também a avaliação periódica de desempenho a partir da qual o servidor público estável poderá perder o cargo pode ser feita por lei ordinária, dispensando a necessidade de lei complementar. Isso significa que eventualmente o governo poderá editar medida provisória a respeito.

Embora a situação dos futuros ocupantes de cargos típicos de Estado seja profundamente preocupante, diante da possibilidade de perseguição e competição fratricida com vistas à aquisição da estabilidade, pior ainda é a situação dos ocupantes de todos os demais vínculos, que em hipótese alguma terão esse “direito”.

A estabilidade não é uma benesse concedida ao servidor. A estabilidade é antes de tudo, uma proteção ao cidadão e importante conquista que torna possível a ideia de um Estado impessoal focado no interesse público.

A possibilidade de demissão a qualquer tempo para a maioria dos servidores, ou avaliação por chefes diretos para aquisição da estabilidade para os ocupantes de cargos típicos de Estado como requisito à estabilidade conferem alto padrão de subjetividade a quem prestará o serviço público e conseqüentemente como será prestado. Isto é, torna possível a contratação de amigos próximos para a prestação dos serviços, apadrinhamento, perseguição político-partidária, religiosa, machismo, racismo, homofobia, ou seja, aparelhamento do Estado e corrupção.

Tais conseqüências são incompatíveis com os princípios administrativos consagrados no art. 37 da Constituição, inclusive previstos na PEC.

h) Avaliação de desempenho e demissões

A PEC pretende nova redação do art. 41-A, que trata sobre a gestão de desempenho, a partir da qual serão fundamentadas as demissões dos servidores. Ou seja, a motivação da dispensa. Também tal regulamentação poderá ser feita por lei ordinária, dispensando a necessidade de lei complementar, incorrendo no risco de regulamentação do tema via medida provisória.

O art. 173, §7º veda que negociação, coletiva ou individual contenha disposições contra a despedida de empregados que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada. Ou seja, proíbe que por meio de negociação coletiva sejam aplicadas normas mais benéficas relativas à avaliação de desempenho que destoam da iniciativa privada, como por exemplo manutenção dos parâmetros atuais para demissão de empregados públicos (que são mais benéficos dos que os conferidos à empregados da iniciativa privada). Como já vimos, essa regra afeta também os atuais empregados e não apenas os futuros contratados.

Quanto a perda de cargo típico de Estado, o novo art. 247 dispõe que serão estabelecidos por lei critérios e garantias especiais.

Portanto, todos estarão submetidos a avaliação de desempenho, que servirá como parâmetro para demissão do servidor. Não obstante, os investidos em cargos típicos de Estado contarão com critérios e garantias especiais que não tem qualquer parâmetro fixado, o que torna o dispositivo anti isonômico, servido apenas para dizer que os critérios serão diversos para os ocupantes de tais cargos.

Esse é mais um exemplo de dispositivo que estimula uma corrida de diversas carreiras para garantir o status de carreira típica de Estado, uma a vez que a régua de medição do desempenho - que deveria ser igual para todos os prestadores de serviço público - será diferenciada para alguns poucos.

O parágrafo único do dispositivo merece especial atenção, pois veda o desligamento por motivação político-partidária dos servidores ocupantes de cargos por vínculo de experiência, prazo indeterminado, determinado e cargo típico de Estado. Ou seja, a contrario sensu permite o desligamento com viés político-partidário de ocupantes de cargos de liderança e assessoramento (que poderão atuar em áreas técnicas) e empregados públicos.

Portanto, ao invés de moralizar a prestação do serviço público, o dispositivo promove perseguição política e viola objetivo fundamental da República, que veda qualquer tipo de discriminação. Vale ressaltar que, por tais motivos e pela lógica principiológica da administração, qualquer demissão por motivo de ordem político-partidária já ensejaria nulidade do ato administrativo, tornando tal dispositivo irrelevante do ponto de vista prático.

3. Militares

Quanto aos militares, a PEC pretende alteração nos art. 42 e 142 §§ 3º e 4º. As alterações não são substanciais, mas merecem atenção em alguns pontos.

O novo art. 42 trata de estender aos militares dos Estados, DF e Territórios (Polícias Militares), as alterações aplicáveis aos militares das forças armadas, portanto, sem alterações substanciais, serve somente à adequação do que hoje já existe no texto constitucional às mudanças propostas a seguir comentadas.

Atualmente o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente ou fique afastado por mais de 2 anos ocupando função civil temporária será afastado para a reserva. Existe a ressalva relativa à possibilidade de cumulação de cargos idêntica a dos servidores civis.

Com a alteração proposta pela PEC da regra de acumulação dos servidores civis, essa mesma regra, modificada, é aplicada aos militares, que podem cumular sem se preocupar com passar da ativa para a reserva as seguintes atividades: exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários. Assim, militares podem cumular tais atividades, de forma permanente ou temporária sem que sejam remetidos a reserva.

Os militares contam com a possibilidade de promoção por antiguidade no cargo de militar mesmo que tomem posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária. A PEC não alterou essa possibilidade de ascensão na carreira por antiguidade para os militares, no entanto, vedou a concessão de progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço dos servidores civis. Ou seja, civis só podem progredir por mérito, mas militares podem continuar progredindo apenas por antiguidade, mesmo ocupando funções civis.

A redação do novo §4º do art. 142 merece destaque e reflexão.

Os incisos II e III do §3º do art. 142, que foram alterados pela PEC apenas para fazer adequação às novas hipóteses de cumulação de cargos previstas no art. 37 XVI-A, já permitem cumulação de atividades militares com atividades civis (nos mesmos casos permitidos aos ocupantes de cargos típicos de Estado).

Ocorre que o novo §4º também trata da possibilidade de militares da ativa, com prevalência da atividade militar e **sem a aplicação do disposto nos incisos II e III do §3º**, de ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério.

O novo §4º, a primeira vista, parece repetição do inciso III do §3º, permitindo a cumulação de cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério com atividades militares, por militares da ativa, com a prevalência da atividade militar. Ocorre que

o §4º excepciona os incisos II e III do §3º, podendo gerar dúvidas e insegurança quanto a sua aplicação.

O inciso II do §3º se refere às atividades civis permanentes e o inciso III do §3º se refere às atividades civis temporárias, sendo que ambos excepcionam as hipóteses de cumulação de cargos relativas a saúde e ao magistério, de modo que não seria necessário o disposto no novo §4º. Portanto, o dispositivo dá margem para o surgimento de uma nova sistemática de cumulação de cargos por militares ou não foi possível alcançar o objetivo da norma destacada.

4. Quem são os destinatários da PEC

a) Quem ficou de fora

Podemos avaliar, pela análise dos dispositivos até o presente momento, que não há carreiras ou servidores que ficarão de fora da Reforma Administrativa pretendida pelo governo. Há sim aqueles que serão mais ou menos afetados.

A PEC não atinge diretamente os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário além de Ministério Público e Defensoria Pública, que contam com certa autonomia para dispor sobre seus orçamentos e carreiras, embora afete em sua totalidade os servidores destes poderes. No entanto, a PEC afetará toda a estrutura do Estado, de modo que os membros dos outros poderes também serão afetados, indiretamente, nas suas condições de trabalho, embora não percam efetivamente em remuneração e/ou direitos individuais.

Quanto aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por leis complementares específicas previstas na Constituição, o impacto da PEC é substancialmente menor, não se aplicando o art. 39, que trata da regulamentação do regime jurídico aplicável aos servidores públicos em geral. Tais carreiras continuam a ser regulamentadas pelas leis complementares já existentes atualmente, que lhes confere uma certa autonomia. Não está claro, se membros do Judiciário, do Ministério Público e Defensoria poderão ser impactados, no que diz respeito a formas de ingresso no serviço público (concurso com etapa de vínculo de experiência?) e avaliação de desempenho (sofrerão avaliação de desempenho?).

Os empregados públicos, aqueles que trabalham nas empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão afetadas pelos novos art. 37 e 173 propostos pela PEC mas não pelos arts, 39, 39-A, 41 e 41-A. Isto é, não serão afetados por novas regras que disponham sobre o novo regime jurídico dos servidores públicos - que hoje são regidos pelo RJU, uma vez que o regime que os rege continua sendo o celetista. Também serão afetados pelas regras que dispõe sobre aposentadoria compulsória, com as alterações do art. 201 § 16º e a regra de transição do art. 8º da PEC.

Os que ocupam possíveis carreiras típicas de Estado serão diretamente afetados, embora continuem com a garantia de estabilidade na carreira. Porém a regulamentação das possíveis demissões afetará os atuais servidores, para além dos novos.

Portanto, não há que se falar em carreiras que não foram afetadas. Todos serão, em alguma medida, impactados pela reforma que se propõe.

b) Aplicação das novas regras aos atuais servidores

O Governo enfatizou, durante a apresentação da PEC 32, que as medidas não afetariam os servidores públicos atuais, destacando que as novas regras passariam a valer apenas para os novos servidores. Ocorre que as mudanças estruturantes propostas impactarão os efetivos atuais, algumas delas, diretamente.

De início, temos o ponto da dificuldade da gestão: a PEC concentra na figura do chefe do Executivo, de maneira autoritária, a prerrogativa de extinguir órgãos, autarquias e fundações, cargos e carreiras públicas fundamentais para as políticas públicas nacionais via decretos presidenciais. Tal prerrogativa concedida ao Presidente afeta diretamente os servidores atuais, que ficarão a mercê de ver órgãos e carreiras extintas via decreto presidencial, com todas as mudanças na estruturação do serviço que lhe decorrem.

Com a diferenciação e destacamento das carreiras típicas de Estado, supostamente isentos das alterações propostas, as atuais carreiras e servidores já em exercício entrarão em acirrada disputa, inclusive legislativa, para inclusão de suas funções como sendo típicas de Estado, e assim alcançarem estabilidade, maior segurança e melhores salários.

Um aspecto inquestionável que afetará quaisquer servidor público será a nova regulamentação sobre quais serão os critérios e metas para as avaliações de desempenho, inclusive que justificarão a ascensão nas carreiras e mesmo a demissão por insuficiência. Tal proposta ainda será enviada ao Congresso Nacional, mas já foi anunciada pelo Governo como uma das formas de fazer valer o fim da estabilidade, a redução de gratificações e promoções, que também poderá afetar atuais servidores. Há, sim, compreensão equivocada de que o desempenho institucional depende quase exclusivamente do desempenho individual dos servidores.

Abre-se espaço para discricionariedade excessiva das chefias, bem como eventuais perseguições políticas, mesmo aos servidores já em atividade. Some-se às tentativas recentes do governo em monitorar a ação privada dos servidores públicos, inclusive com possível elaboração de “dossiês”. Indicadores como filiação partidária, participação em organizações não

governamentais, além de aspectos morais, raciais ou outros comportamentais poderão constranger servidores no exercício livre de sua cidadania.

Do ponto de vista da organização e do ambiente laboral, com a redução salarial e o fim da estabilidade para os novos admitidos, servidores que exercem as mesmas funções, mas com direitos completamente diversos, vão ter que coexistir, gerando insegurança, concorrência entre membros de mesma carreira e refletindo, certamente, na qualidade do serviço e rendimento de todos, inclusive em prejuízo da população.

Como se não bastasse a competição estimulada entre os próprios servidores atuantes em uma mesma carreira, e a competição entre carreiras, a PEC permite contratação de serviços públicos por via de contratos por prazo determinado, permitindo ampla execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas, num pretense regime de “cooperação”. Nesse aspecto servidores terão que competir com profissionais contratados pela iniciativa privada, que efetivamente poderão prestar serviços públicos. Esse sucateamento do serviço público também afeta diretamente as condições de trabalho de servidores atuais.

Outro risco para os atuais servidores é a possibilidade de extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional, Ministérios e órgãos por Decreto. Tal prerrogativa conferida ao Presidente pela PEC poderá impactar diretamente servidores atuais.

O enxugamento da máquina em geral impacta o dia a dia dos serviços públicos, afetando servidores, inclusive em razão das medidas já adotadas desde o golpe de 2016: congelamento da remuneração de servidores, especialmente os estaduais e municipais, como compensação às transferências de recursos da União para os demais entes federados; as alterações nas alíquotas de contribuição, no tempo mínimo, no valor dos benefícios previdenciários consolidados pela Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103) e até a previsão de reestruturar o Regime Próprio de Previdência Social existente, inclusive com a adoção de mecanismos de equacionamento do déficit, o que deve exigir maiores contribuições aos aposentados e pensionistas dos servidores atuais.

Ao fim e ao cabo, a Reforma Administrativa proposta pelo governo sujeitará os servidores que prestam efetivamente os serviços públicos para a sociedade às vontades de quem exerce o poder naquele momento, causando rupturas no cumprimento das finalidades do Estado e descontinuidade das políticas públicas com a impessoalidade devida pelos princípios constitucionais. Os servidores públicos ficarão reféns de serem escolhidos, transferidos, rechaçados ou até demitidos, continuamente, ao sabor do governante.

5. Alteração de competências e separação de poderes

A PEC altera uma série de regras constitucionais de competência que permitem ao chefe do Executivo, sozinho, dispor sobre vários assuntos que antes deveriam necessariamente ter o aval do Legislativo. Foram alterados os arts. 48, 84 e 88.

As alterações do art. 48 suprimem as competência do Congresso Nacional acerca da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública e altera a regra relativa à criação, transformação e extinção de cargos públicos, a fim de que o Congresso deva observância dos temas que passariam a ser tratados pelo Presidente da República por meio de Decreto, dispostas no art. 84. O novo art. 88 informa que lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, também observada a nova redação que se propõe ao art. 84.

O novo art. 84, ao qual os outros dois se remetem, trata da possibilidade do Presidente dispor por meio de decreto sobre diversos assuntos, quando não implicar aumento de despesa. As novidades são muitas, com exceção das duas primeiras que já existem no texto original:

- a) organização e funcionamento da administração pública federal (essa regra já existe);
- b) extinção de cargos públicos efetivos vagos (essa regra já existe);
- c) extinção de cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;
- d) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, quando não houver aumento de despesa. Se houver aumento de despesa é necessário que seja por meio de lei;
- e) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional;
- f) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos. Com relação aos cargos típicos de Estado, a transformação só poderá ocorrer dentro da mesma carreira;
- g) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo. Tais disposições não se aplicam a cargos típicos de Estado;

O antigo parágrafo único do art. 84 é acrescido de mais dois. As novas competências do Presidente são indelegáveis.

Como se vê, o rol de competências do Presidente que podem ser exercidas via decreto é amplo e permite não só extinção de cargos vagos, mas todas as alterações possíveis e

transformações de carreira, gratificações, inclusive relativas a cargos ocupados e possivelmente a servidores efetivos.

A PEC praticamente retira do Congresso Nacional a possibilidade de interferir no desenho institucional da Administração Pública e da força de trabalho necessária a formulação e execução das políticas públicas. Essa sistemática, que afasta o Poder Legislativo, viola o sistema de freios e contrapesos que sustenta a República. Isso porque, ainda que não haja aumento de despesa, onde a força de trabalho atua é fundamental para direcionar o Estado com vistas à consecução dos objetivos e das políticas que se pretendem implementar.

Chama atenção, dentre a gama de competências, a possibilidade de extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional. Atualmente, somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. Tal dispositivo (art. 37, XIX) não foi alterado pela PEC.

De acordo com as novas regras, embora criadas por lei, as autarquias e fundações poderão ser extintas, transformadas ou fundidas via decreto. Essa disposição viola o paralelismo das formas ou princípio da simetria, orientador dos atos administrativos e facilita a dilapidação do patrimônio público que está afetado nessas formas de descentralização da administração pública.

Todas as disposições desta parte da PEC implicam no enfraquecimento do Poder Legislativo frente ao Poder Executivo, redimensionando o sistema de freios e contrapesos estabelecido pelo Poder Constituinte Originário. Com alterações tênues porém determinantes, a PEC afasta do Congresso Nacional a participação no debate sobre a organização e funcionamento do Estado, crucial para a plena execução das políticas públicas e no cumprimento da Constituição.

6. Estado e intervenção na Economia

A PEC propõe a inserção do § 6º ao art. 173 da Constituição, que trata de exploração direta da atividade econômica pelo Estado. O dispositivo prevê a vedação de medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas na Constituição.

Embora possa parecer benéfico, ou de acordo com o que dispõe o *caput*, o novo dispositivo impede que o Estado institua políticas públicas na área econômica que beneficiem determinada área social, como por exemplo, utilizar a Petrobras para fazer baixar o preço do

combustível, ou a Eletrobras deter monopólio da geração de energia elétrica caso seja necessário e benéfico ao povo brasileiro.

Embora o *caput* do dispositivo disponha que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado pode ocorrer quando estiver caracterizado o imperativo da segurança nacional ou do relevante interesse público, definidos em lei, o novo §6º impede políticas públicas importantes que não dependem de autorização para serem implantadas.

Tal dispositivo apesar de sutil impõe uma lógica neoliberal, que em conjunto com o princípio da subsidiariedade, incluído pela PEC, retiram o papel de protagonista do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento social.

7. Orçamento público

A PEC insere o §16 ao art. 165, permitindo que a lei orçamentária contenha programações únicas e específicas, independentemente de classificação da despesa, para celebração dos contratos de gestão.

Tal dispositivo amplia a autonomia gerencial dos órgãos, dando liberdade para os contratos de gestão, conferindo-lhes mais liberdade nas leis orçamentárias, permitindo programações específicas e dificultando a comparação entre estes e o resto do orçamento público.

No mesmo sentido, a PEC insere o §6º ao art. 167, que excepciona a vedação de a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

De acordo com o novo dispositivo, serão permitidos a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos entre itens das despesas relativas aos contratos de gestão, sem qualquer controle do Poder Legislativo.

De acordo com a proposta de nova redação do artigo 165, §16, da Constituição Federal, poderão o presidente da República, os governadores dos estados e os prefeitos, mediante acordos com seus ministérios e secretarias, gerir recursos do orçamento sem que as casas legislativas tenham como controlar o emprego do dinheiro. Trata-se de um grave recuo em transparência orçamentária.

Mesmo que esses gastos permaneçam sob a vigilância dos Tribunais de Contas, a supressão do debate legislativo prévio no plano do planejamento econômico do Estado atenta contra inúmeros princípios constitucionais. A Constituição diz que o planejamento é obrigatório para o setor público. Com a PEC 32/2020, esse planejamento obrigatório pode virar

facultativo. Basta que o Presidente celebre contratos de desempenho. A partir daí, o gestor gastará como quiser, no que quiser, com quem quiser e sem depender de ninguém, restando margens mínimas de controle em face do abuso. (MITIDIERI, 2020)⁵

Em mais um item a PEC afasta as possibilidades de controle do Legislativo, aumentando a autonomia do Poder Executivo.

8. Regras de transição

Os arts. 2 a 8 da PEC propõe regras de transição.

O art. 2º garante a continuidade do atual regime aos servidores públicos investidos em cargo efetivo até a data de entrada em vigor das novas regras. Ocorre que, apesar de estáveis, os servidores atuais poderão perder o cargo nas hipóteses estabelecidas pelas novas regras, como por exemplo decisão judicial proferida por órgão colegiado. E também estarão sujeitos a regulamentação da avaliação de desempenho conforme as novas regras.

O art. 3º dispõe o mesmo a respeito dos empregados públicos da administração direta, indireta, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista contratados antes da entrada em vigor da PEC.

Vale ressaltar que embora estejam asseguradas as vantagens atualmente vigentes a servidores e empregados públicos, a PEC indica que caso a lei que as concede venham a ser revogadas ou alteradas, as vedações podem passar a vigor, ou seja, não há direito adquirido a tais vantagens caso a lei que a regule venha a cair.

O art. 4º trata da transição dos cargos em comissão e gratificações de caráter não permanente para a nova categoria de cargos de liderança e assessoramento.

O art. 5º trata da transição de servidores que acumulam de cargos, que podem continuar a acumular. No entanto, a regra de transição é aplicável apenas aqueles ocupantes de cargos típicos de Estado, uma vez que para os demais a possibilidade de cumulação foi ampliada, se tornando regra.

O art. 6º dispõe que as parcelas indenizatórias pagas em desacordo com as novas regras, ou seja, sem previsão de requisitos e valores em lei, ou sem a caracterização de despesa

⁵ Daniel Mitidieri Fernandes de Oliveira. Contradições discursivas do projeto de reforma administrativa. Revista Consultor Jurídico, 15 de setembro de 2020, 21h13. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-15/contradicoes-discursivas-projeto-reforma-administrativa#author>

diretamente decorrente do desempenho de atividades, ficarão extintas após 2 anos da entrada em vigor da PEC.

O art. 7º não considera a aplicação da regra que prevê que afastamentos e licenças não poderão ser considerados para fins de percepção de remuneração e de adicionais que não tenham caráter permanente, antes da entrada em vigor da lei a respeito do assunto.

Os arts. 8º e 9º tratam das regras de transição com relação ao sistema previdenciário e já foram comentadas. Em resumo: a regra de transição do art. 8º trata de estender o regramento sobre aposentadoria compulsória aos 75 anos para todos os atuais e futuros empregados públicos. A regra de transição estabelecida pelo art. 9º abre a possibilidade dos entes federados optarem por vincular ao RGPS os servidores que vierem a ser admitidos por prazo indeterminado, inclusive durante o vínculo de experiência, em caráter irretratável. Essa opção deve ser feita por lei complementar publicada no prazo de 2 anos após vigência da EC.

iii. ANÁLISE CONJUNTURAL

Aparentemente, a Reforma Administrativa não apresenta proposta coesa e resultados financeiros com prazos compatíveis às necessidades de ajuste fiscal e desembolso do governo. Como não há indicação de revisão do “teto de gastos”, a aceleração das privatizações e a redução da folha de pagamentos aparecem como alternativas imediatas, ficando mais evidentes com as PECs 186, 187 e 188.

Nesse sentido, podemos avaliar que a PEC 32/2020, da Reforma Administrativa, foi enviada ao Congresso Nacional essencialmente como resposta e aceno ao mercado, justificando esforços anteriores do Ministério da Economia (após a saída do Secretário de Gestão e outros funcionários) e reforçando o cenário de intensa depreciação do Estado, da soberania nacional e aprofundamento do movimento “desconstituente” que tornou-se uma marca do atual governo, em aprofundado desrespeito e desfazimento do texto legítimo da Constituição Federal.

O objetivo real da Reforma administrativa é servir de linha auxiliar às demais medidas fiscais já adotadas (teto dos gastos, Regra de Ouro) ou em tramitação, de forma a permitir um ajuste de longo prazo, mas concentrando seus efeitos sobre os servidores públicos civis.

Embora propagandeada a necessária revisão de privilégios, a pretensa reforma cria diferenciação na forma de contratação e no gozo de direitos entre servidores públicos, sendo direcionada para atingir a imensa maioria das carreiras que efetivamente não possuem alta remuneração ou privilégios funcionais, como são professores, médicos, enfermeiros, o contingente de funcionários dos estados e municípios, enquanto os membros dos Poderes, magistrados, procuradores e os militares permanecerão com os privilégios intactos ou indiretamente afetados.

Não haverá tratamento isonômico. Ao contrário, os profissionais da saúde e educação, os mais demandados pela população de baixa renda, terão menos direitos e contratos precarizados.

Portanto, embora fundamentada no enxugamento e saneamento das contas públicas, a reforma não altera benesses concedidas a “marajás” do serviço público. Se realmente tivesse interesse em acabar com os privilégios, o governo que têm ampla maioria nas duas casas, colocaria em votação o PL nº 6.726/2016, já analisado no Senado e por Comissão Especial da Câmara, com o objetivo de vedar o extra-teto, que já está pronto e com debate maduro no Congresso Nacional.

A Reforma Administrativa é, portanto, um sub-produto do ajuste fiscal. Não encontra sustentação nos dados do próprio governo e não veio para melhorar o atendimento, mas sim, para reduzi-lo. Faz parte da busca liberal pelo Estado Mínimo. Ao justificar a reforma dados mascarados, o governo manipula a opinião pública contra os servidores públicos e contra o Estado brasileiro.

Por exemplo, ao mostrar a evolução dos gastos com pessoal o governo “esqueceu” de considerar a inflação. Qualquer estudante de economia sabe que sem ela, a comparação não faz sentido. Na série histórica, entre 2008 e 2019, o governo mentiu que em 12 anos o aumento foi de 145% quando na verdade foi de apenas 31%, considerando a inflação. Tendo permanecido estável nos últimos cinco anos.

Ao contrário do que afirma o governo as despesas de pessoal têm se mantido estáveis como proporção do PIB. As despesas de pessoal representavam em 2021 praticamente o mesmo percentual do PIB observado 13 anos antes, em 2008, em torno de 4,4% do PIB (no que diz respeito aos servidores federais).

O esforço de ajuste fiscal, no Brasil, parece operar em poucas direções, avançando rumo a retirada de direitos e a redução das despesas com pessoal, uma área, em que parece, possível obter economia significativa de recursos ao longo das próximas décadas. As propostas de emenda constitucional 186, conhecida como PEC Emergencial e, a PEC 32, da Reforma Administrativa dão início, como veremos, ao desmonte do serviço público e a precarização no atendimento a população nas áreas mais sensíveis e de maior demanda social: saúde e educação.

As propostas estabelecem mudanças expressivas nas regras para funcionários civis, em particular, para aqueles que não estão enquadrados nas carreiras típicas de estado. Para entender quem será mais impactado e qual o impacto, é fundamental ver como é formado o contingente de servidores. Para fazermos uma análise consistente é fundamental confrontar o número de servidores com os gastos com pessoal dos diferentes Ministérios e/ou categorias.

Segundo o Portal da Transparência a força de trabalho civil, em exercício, no executivo é 562.450 mil servidores sendo 523.046 mil de cargos efetivos. Os Ministérios que

apresentam a maior despesa com pessoal são aqueles que possuem o maior número de servidores em seus quadros:

- Ministério da Educação 298.043
- Ministério da Economia 78.146
- Ministério da Saúde 69.530
- Ministério da Justiça 28.021

Os professores constituem a maior categoria dentro do serviço público federal e representam um em cada quatro servidores federais civis na ativa. Ao todo, são 145,3 mil trabalhando em universidades, institutos federais e escolas.

Estes Ministérios somados ao Conselho Nacional de Justiça com 15.226 mil servidores representam 87% dos servidores civis ativos.

Vejamos, ainda, Ministérios com mais de 5 mil servidores, que possam ter alguma escala no objetivo do governo de criar espaço fiscal, reduzindo jornada e salários proporcionalmente:

- Ministério da Agricultura 21.384
- Advocacia Geral da União 7.602
- Ministério do Desenvolvimento Regional 8.850
- Ministério de Minas e Energia 6.285
- Ministério de Ciência Tecnologia Inovação 6.032

Os servidores destes Ministérios representam mais 9% do total de servidores do Poder Executivo. Os nove Ministérios elencados e o Conselho Nacional de Justiça empregam 96% dos servidores

O PLOA 2021 prevê R\$ 338,4 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais (4,4 % do PIB). Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 4,54% em relação ao autorizado para 2020, no valor de R\$ 323,7 bilhões. Acrescentando-se as despesas financeiras (contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor), que somam R\$ 25,3 bilhões, o gasto total com pessoal em 2021 foi estimado em R\$ 363,7 bilhões.

Do valor total das despesas primárias com pessoal (R\$ 338,4 bilhões), **84,7% são alocados pelo executivo** (R\$ 286,7 bilhões). Do restante, 10,6% (R\$ 35,7 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,1% (R\$ 10,3 bilhões) pelo Legislativo, 1,6% (R\$ 5,3 bilhões) pelo MPU e 0,1% (R\$ 0,3 bilhão) pela DPU. Se excluirmos da folha do executivo o FCDF, sentenças judiciais e ex-territórios as despesas caem para R\$ 278,31 bilhões ou 76,5% do total.

O Poder Executivo responde pela maior parte (70%) das despesas com civis ativos federais. Suas despesas eram de R\$ 81 bilhões em 2008, chegando a R\$ 119 bilhões em 2021. O segundo Poder com a maior despesa com civis ativos é o Judiciário, cujos gastos têm variado entre R\$ 28 e R\$ 35,7 bilhões. O Poder Legislativo e o Ministério Público da União (MPU) apresentam despesas numa escala menor, R\$ 15,6 bilhões em 2021

Quatro Ministérios respondem por 86% das despesas com servidores civis da União. O Ministério da Educação (MEC) despense significativamente mais do que qualquer outro órgão superior com pessoal ativo. Em 2021, a despesa do MEC será de R\$ 45,6 bilhões, correspondente a 38,3% dos R\$ 119 bilhões gastos pela União na proposta orçamentária. **Logo em seguida aparecem o Ministério da Economia com R\$ 33, 5 bilhões (28,1%), Saúde com R\$ 17,2 bilhões (14,4%) e da Justiça e Segurança com R\$ 6,3 bilhões (5,2%).**

Portanto estes quatro Ministérios respondem por 87% dos servidores civis ativos do executivo e 86% das despesas com pessoal.

Considerando que o Ministério da Economia tem em seus quadros, basicamente, servidores das chamadas carreiras de estado e, no Ministério da Justiça e Segurança, 90% da despesa é realizada com os quadros da Polícia Federal e Rodoviária Federal, que possuem prerrogativa de carreira de estado, estando ambos, fora do alcance das medidas de redução de salário e demissão por desempenho. Do universo de 28 mil servidores na Justiça somente 3.561 poderiam ser objeto das medidas punitivas.

Considerando que as agências reguladoras, MRE, CGU, ABIN, AGU representam cerca de 4% das despesas.

Considerando, que excluindo os Ministérios da Saúde e Educação, apenas cerca de 10% do orçamento de despesas com o universo de servidores são elegíveis como “alvos” das medidas do governo.

Considerando que se adotarmos a redução de 25% da remuneração e da jornada o resultado fiscal é desprezível, frente às necessidades do governo - seriam 25% de R\$ 12 bilhões, ou seja, R\$ 3 bilhões. Somente para o “Renda Brasil” são necessários R\$ 30 bilhões.

Fica claro, portanto, que o ajuste fiscal introduzido na Reforma Administrativa, através de mecanismos como a demissão por desempenho ou redução de salários e jornada, recairá, basicamente sobre servidores do Ministério da Saúde e da Educação. Justamente os setores de maior demanda social. Na contramão do que se propõe, população coloca a saúde e a educação como dois direitos essenciais e prioritários.

Na verdade, a Reforma tem objetivos muito mais ambiciosos do que o discurso propagado de modernizar o Estado, aproximar o serviço do cidadão e garantir a prestação de serviços públicos de qualidade. E infelizmente, vão na direção contrária do que se propõe.

Recentemente o senador Márcio Bittar (MDB/AC), relator da Proposta de Emenda à Constituição 188/2019, que ficou conhecida como PEC do Pacto Federativo, anunciou que pretende acabar com os pisos mínimos destinados à saúde e à educação. No fim de outubro, o Presidente e o Ministro Paulo Guedes, assinaram decreto que iniciava o processo de privatização dos serviços de atenção básica à saúde.

Todas essas iniciativas deixam claro que o real objetivo do governo é reduzir a participação do Estado, ou sua responsabilidade direta na prestação da saúde e educação. Ou seja, reduzir o entendimento da saúde e educação como direitos fundamentais e integrais, violando a sistemática constitucional.

iv. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além da modificação da estrutura do serviço público nas três esferas, a PEC promove uma profunda alteração na estrutura e no papel do Estado brasileiro. Transformando a atual Constituição Cidadã em uma Constituição liberal, orientada para o mercado, a PEC inaugura as linhas gerais da reforma que deverá dar as bases para uma série de disposições infraconstitucionais que ainda serão encaminhadas ao Congresso Nacional.

Na direção contrária da modernização alardeada, a proposta de “reforma” cumpre o papel de enfraquecimento do Estado, na medida em que promove uma desvalorização das carreiras que exercem os serviços públicos e que efetivam as políticas públicas, inclusive na concretização dos direitos sociais. Justamente em tempos de pandemia, quando o Estado precisa ser forte com vistas à garantia do Estado Democrático de Direito, o Governo pretende desestabilizar a carreira de milhares de servidores que o sustentam a duras penas no dia-a-dia em escolas, hospitais, universidades, órgãos de seguridade e outros órgãos essenciais para a sociedade brasileira.

Ao invés de promover eficiência e a recuperação do serviço público a Reforma Administrativa tal qual apresentada pelo Governo pretende desmontar o Estado brasileiro, prejudicando não só os servidores mas essencialmente a população mais carente, que necessita da prestação de um serviço público de qualidade. Ao fim e ao cabo a Reforma representará apenas mais concentração de renda.

O roteiro, infelizmente, é conhecido apesar de indigesto para a sociedade. Mais uma vez – como na PEC do teto de gastos, ou na reforma trabalhista ou ainda na reforma previdenciária – as autoridades econômicas evocam a lógica da austeridade e do minimalismo estatal para justificar cortes indiscriminados de despesas e fragilização de direitos que prejudicam a gestão



CÂMARA DOS DEPUTADOS
LIDERANÇA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES
Assessoria Técnica

pública e o atendimento às necessidades da população, além de não representarem estímulos à atividade econômica e ao investimento.

Com o argumento de pretender melhorar a gestão, o que de fato a “reforma” do governo promove é uma perigosa e artilosa modelagem de contratação precarizadora no serviço público (por via de contratos por prazo determinado, além de permitir ampla execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas, num pretense regime de “cooperação”), compondo uma diversidade de formas de acesso ao serviço público estabelecendo um linha muito tênue que separa a promiscuidade entre público e privado. Agregado ao grave risco da manipulação dos apadrinhamentos políticos na ocupação desses contratos temporários.

Reputamos, portanto, que a PEC 32/2020 deve ser completamente rechaçada.

Reputamos também, que está muito cedo pra apoio de emendas e ou circulação de emendas assinadas por deputados do Partido, uma vez que as emendas apenas são apresentadas na comissão especial, depois de a PEC ser admitida pela CCJC, que ainda não foi instalada). Ou seja, as emendas sequer poderão ser protocoladas. Qualquer emenda que circule hoje serviria apenas para uso midiático dela pelos seus autores e pode revelar, em alguma medida, validação da reforma.

A posição sugerida é a de que qualquer discussão que valide a PEC ou aumente rumores que sirvam de estímulo à sua tramitação, devam ser, o quanto possível evitadas.

Brasília, 02 de novembro de 2020.

Clara Lis Coelho de Andrade
Assessoria Técnica – Liderança do PT

Eneida Vinhaes Bello Dultra
Assessoria Técnica – Liderança do PT