

NOTA TÉCNICA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020
(do Poder Executivo)

Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Assessoria Técnica: Clara Lis Coelho, Eneida Vinhaes Dultra.

I. Breve síntese e tramitação

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 denexo 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.

De início, é necessário ponderar que o contexto da pandemia e redução de espaço de debate público em razão dos trabalhos híbridos, somada à vedação da circulação de pessoas na Casa impõe uma limitação ao exercício democrático. O contexto ainda torna evidente a ausência de urgência para tal reforma.

Também a forma das Audiências Públicas realizadas no âmbito da CCJC e que provavelmente seguirão acontecendo com o mesmo modo operativo no âmbito de futura comissão especial, com limitação de presença física, de tempo e com a cansativa dinâmica virtual, diante da complexidade da matéria, rol de convidados não contemplados e baixa participação parlamentar nos debates também causa prejuízo à tramitação da matéria na Casa.

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

Recebida nesta Comissão, a matéria foi alvo de requerimentos de autoria de parlamentares das diversas agremiações, visando, primordialmente, esclarecimentos e debates prévios, e o aprofundamento e tentativa de compreensão da proposta que atinge de modo sistêmico o perfil e a função do Estado, da estrutura administrativa, do regime de trabalho e com isso a repercussão de atuação estatal no cumprimento de suas obrigações e atribuições para sociedade brasileira, inclusive quanto à prestação de serviços públicos essenciais e de proteção social instituídos pela Assembleia Constituinte Originária.

Diante da notória insuficiência de informações e dados constantes na Exposição de Motivos justificadora da proposta – visto que a proposta veio desacompanhada do estudo completo de impacto financeiro-orçamentário, inclusive da memória de cálculo (microdados), prognósticos e demonstração da repercussão diante das obrigações do Estado perante a execução dos comandos constitucionais – foram justificados os pedidos de oitiva de representantes do governo-autor, de entidades de representação de carreiras afetadas e de especialistas, em audiências públicas, para que não recaia sobre o Poder Legislativo a responsabilidade por analisar matéria sem os elementos fáticos e materiais necessários à formação segura do juízo de convencimento e formação do voto de cada parlamentar que visa o cumprimento da etapa inicial de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados.

Ainda enquanto cumprido o calendário de audiências na CCJ, tendo estas levantado inúmeras questões, infelizmente não aproveitadas no parecer do relator que o apresentou antes mesmo da conclusão das oitivas, o que, além de descortesia, demonstra sua associação intransigente com a proposta em análise, sem disposição ao convencimento dialogado.

Seu relatório apresenta um descritivo de 12 páginas, passando para o **seu conclusivo voto pela admissibilidade da PEC 32/2020**, na página 17, entendendo ter seu **cabimento pelos aspectos formais**, na medida em que são afastadas as condições de impedimento por esse viés (§§1º e 5º do art. 60, CF), bem como atendidas as condições de sua autoria (pela previsão expressa no inciso I do art. 60, da Magna Carta) e, quanto aos aspectos materiais, vota pelas condições de admissibilidade da PEC 32, exceto em relação ao que **o relator vislumbra como afronta às limitações dispostas no §4º do art. 60, de onde está originada a vedação de objeto de PEC no texto constitucional**, admitindo a inadmissibilidade em relação a alteração pretendida na alínea “d” no inciso VI do art. 84 (por ofensa à separação de Poderes) e no inciso XVI do art. 37 da Constituição, dispondo que será “vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência” (por ofensa a direitos fundamentais dos servidores).

O que ocorre de fato, é que **o relator faz um desvio em seu voto, em relação aos aspectos materiais dispostos no §4º do art. 60 para reconhecer inadmissível a PEC 32, por**

vergastar cláusulas pétreas estabelecidas pelo Constituinte de 1988, quanto aos dispositivos acima descritos.

II. Breve análise de mérito

O texto da PEC gera graves prejuízos ao sistema constitucional vigente, 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 impõe o viés de subordinação do Estado aos interesses do mercado. Ressaltamos como mais prejudiciais as alterações promovidas com relação aos seguintes aspectos:

- **Os novos princípios administrativos estabelecidos na PEC**

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 principiológicos 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.

- **Flexibilização nas formas de contratação no serviço público**

A PEC altera as funções públicas previstas na Constituição e põe fim no Regime Jurídico Único e nas regras da estabilidade e da impossibilidade de cumulação de cargos para inserir 5 novos vínculos com o serviço público (elencados no art. 39-A): vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de estado e cargo de liderança e assessoramento.

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.

A PEC também altera as regras para investidura em cargos públicos, flexibilizando a regra do concurso público que só será necessário para acesso aos cargos típicos de estado, cargos com vínculo por prazo indeterminado e empregos públicos.

- **Disposição sobre aposentadoria de servidores públicos**

O novo art.40 trata do regime previdenciário dos servidores públicos. 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 irrevogável. 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).

No caso de empregados públicos – a aposentadoria extingue o vínculo – isso afeta as estatais e também foi tentado na reforma da previdência de 2019, embora tal dispositivo tenha excluído no processo de tramitação.

- **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.

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.

- **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, tiram o papel de protagonista do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento social.

- **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.

- **Regulamentação**

A Exposição de Motivos 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.

Desta regulamentação dependerá as regras gerais pela União, e as regras específicas, a cargo de cada ente federado. Até que a lei complementar federal seja editada, a competência dos entes é plena sobre as matérias.

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.

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.

Com relação à avaliação de desempenho, a PEC pretende nova redação do art. 41-A, 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.

III. Análise de Admissibilidade

É a presente Nota para evidenciar que a **PEC 32/2020 é inadmissível, nos termos dos incisos I, III e IV do §4º do art. 60 da Constituição Federal**, porque seu objeto é tendente a abolir:

“Art. 60

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II -

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.”

Quanto aos elementos constitutivos de uma PEC para análise e deliberação de sua admissibilidade, o §4º do Art. 60 do texto constitucional elenca o conteúdo sobre o qual **está vedado o objeto de uma proposta de emenda**, entre eles, a ofensa a **direitos e garantias fundamentais, à forma federativa e à separação dos Poderes**.

Inicialmente, cumpre afastar uma pseudo controvérsia a respeito do reconhecimento do *status* de direitos fundamentais aos direitos sociais em geral, para fins de análise do juízo de admissibilidade de PEC pela CCJC. A extensão sistêmica da interpretação jurídica do inciso IV do §4º do art. 60 para alcançar as chamadas cláusulas pétreas dispostas em diversos artigos ao longo da Constituição é matéria amplamente admitida tanto nesta Comissão, quando por inúmeras vezes deixou de dar seguimento a PEC por infringir direitos fundamentais, de natureza vinculante de quaisquer esferas de tal fundamentalidade, mas também de toda a construção jurídico-teórica e mesmo jurisprudencial na máxima Corte judiciária brasileira, a respeito da leitura sistêmica do conteúdo essencial protegido pelo constituinte originário que não admitiria redução ou retrocesso de seu texto ou dos efeitos já garantidos.

Agregue-se a isso o argumento de que o § 2º do art. 5º da CF/88, ao dispor que os direitos e garantias listados no art. 5º não excluiria outros decorrentes dos princípios adotados pela Constituição, inclusive daqueles alicerçados em instrumentos internacionais de que o Brasil se tornasse signatário:

“Art. 5º.

.....

§2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

A teoria constitucional, do mesmo modo, já consolidou o entendimento de que às emendas constitucionais, sob análise dos constituintes derivados, resta imposição de proibição para suprimir ou lesar princípios fundamentais, estendendo tal vedação para evitar um processo de erosão das garantias constitucionais, por uma mera interpretação ortodoxa que acabe por romper o desenvolvimento decorrente da aplicação do texto constitucional legítimo.

É dessa lição do ilustre ministro Gilmar Mendes que se fulcra a construção da inadmissibilidade de PECs que deflagram um processo de *erosão* da Constituição:

(...) É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de *erosão* da própria Constituição. (...)

Ai reside o grande desafio da jurisdição constitucional: *não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.* (MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*, S. Paulo: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 2000, p. 124-125).

A jurisprudência do STF: de igual modo, ao exercer o controle de constitucionalidade de normas constitucionais de reforma - decidido na ADIn 815 (Rel. Moreira Alves, DJ 10.05.1996, RTJ 163, p. 872) - serve para a fase atual de exercício do juízo de admissibilidade de PEC pela CCJC, para evitar que o Congresso dê seguimento a matérias que, posteriormente, sejam afastadas e inutilizadas por sua incompatibilidade com o sistema de justiça e proteção constitucional construído a partir do próprio texto da Constituição aprovada pelo Parlamento.

A construção do juízo de inadmissibilidade da PEC 32/2020 merece toda essa exposição jurídico-constitucional para alicerçar o posicionamento tomado pela Bancada do Partido dos Trabalhadores, por reconhecer a notória ofensa a princípios e a garantia de direitos sociais, portanto, por respeitar a primordialidade do Sistema de proteção social pela prestação de serviços públicos de competência do Estado, nos termos da CF - primando pelo acesso, permanência e garantia da prestação dos diversos serviços públicos -, mas também pela afronta direta à separação dos Poderes e ao Pacto Federativo, como se verá a seguir.

As profundas alterações trazidas pela PEC da estrutura e do papel do Estado brasileiro atingem direitos individuais dos servidores públicos e também impõem regras a serem adotadas pelos demais entes federativos, que ofendem sua autonomia, conforme se verá a seguir, além de incorrer em usurpação da competência do Poder Legislativo, com isso fere o pacto federativo, a separação de poderes e os direitos fundamentais.

Em decorrência disso, os **dispositivos com tais características torna inadmissível a PEC 32/2020 por vergastar cláusulas pétreas estabelecidas pelo Constituinte de 1988, em afronta ao que determinam os inciso I, III e IV do §4º do art. 60 da Magna Carta.**

1. Ofensa ao Sistema Federativo - Art. 60, §4º, I

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização político-administrativa do Estado, estabeleceu que a República Federativa do Brasil “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios todos autônomos, nos termos desta Constituição” (art. 18).

Prof. Dalmo Dalari nos diz: “como regra geral, os estados federados que se unem para constituir a federação são autônomos, isto é, possuem um conjunto de competências ou prerrogativas fixadas pela Constituição, que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central nem pelos governos regionais”.

A Federação é forma de organização político-institucional que tem por finalidade conciliar a existência de uma única nação e a autonomia política das diversas regiões que a integram, respeitando suas individualidades e concedendo-lhes em certa medida “independência”. Consequentemente, esta forma de Estado enseja uma maior complexidade administrativa e organizacional, haja vista a multiplicidade de sistemas políticos, orçamentos e estruturas burocráticas.

Contudo, apesar das várias dificuldades para a manutenção da Federação, o legado que esta consegue implantar se apresenta bastante relevante, pois, sem dúvidas, o federalismo fortalece a democracia social ao mesmo tempo em que assegura a liberdade, na medida em que comporta não apenas a função tradicional de preservação das diferenças sociológicas, étnicas, culturais, econômicas, regionais e locais, indo além, para configurar um mecanismo de distribuição de poder entre o ente central e os subnacionais e, assim, preservar a democracia².

A PEC nº 32/2020, sob o pretexto de tratar da reforma administrativa, acaba por violar, a autonomia dos demais entes federados em face de suas capacidades de auto-organização e autoadministração, na medida em que pretende regular, em detalhes, o regime jurídico e os contornos dos servidores públicos municipais, estaduais e distritais.

Em relação ao **art. 60, § 4º, especificamente o inciso I que estabelece o impedimento de conteúdo tendente a abolir a forma federativa de Estado**, a PEC 32/2020 incorre nessa condição de inadmissibilidade quando põe fim ao Regime Jurídico Único e estabelece novas formas de ingresso no serviço público, dispondo especificamente sobre os contornos dos vínculos que deverão ser observados pelos demais entes, além da imposição de relativização do concurso público pelos demais entes federados.

O novo inciso XXIII que a PEC quer introduzir no art 37 da CF/88, elenca a vedação de concessão de diversos direitos que alguns servidores ou empregados públicos gozam atualmente. Efetivamente, com a aprovação da reforma, tais vedações alcançarão principalmente servidores no âmbito estadual e municipal.

Com relação a relativização da regra do concurso público, ao conferir nova redação ao inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal, estabelece “os cargos de liderança e

² DERZI, M. A. (Maio/Agosto de 1999). Reforma tributária, federalismo e estado democrático de direito. Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário, 13-36, p.15-16.

assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”, permitindo que cargos de liderança e assessoramento exerçam atribuições técnicas, as quais são, por natureza, típicas e próprias de servidores públicos efetivos. Impõe, portanto, retrocesso ao relativizar o imperativo do concurso público, o que desestabiliza a organização também dos entes federativos.

Tal constitucionalização de matéria tipicamente infraconstitucional relativa ao regime jurídico de servidores públicos caracteriza usurpação de competência legislativa e violação da autonomia administrativa do ente subnacional, à luz do que estabelecem o caput do art. 18 e o art. 60, § 4º, I, ambos da CF.

Ainda, na pretendida reforma administrativa há previsão de que as normas referentes à gestão de pessoal serão implementadas via regulamentação por lei complementar federal, alterando a atual redação do art 39 da CF. Isso afetará a autonomia dos demais entes federados que hoje dispõem de autonomia para tal, nos termos desse mesmo dispositivo, conforme se compara no quadro abaixo.

Para disfarçar a ofensa ao Pacto Federativo, causa incontestada e explícita de inadmissibilidade da PEC, o texto tenta remeter aos entes federativos a competência legislativa plena, porém, em seguida, edita a lei federal suspenderá/tornará nulo tudo aquilo constituído pelos âmbitos infra nacionais.

PEC 32	Constituição Federal
<p>“Art. 39. Lei complementar federal disporá sobre normas gerais de: I - gestão de pessoas; II - política remuneratória e de benefícios; III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento; IV - organização da força de trabalho no serviço público; V - progressão e promoção funcionais; VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37, caput, incisos XVI-A e XVI-B.</p>	<p>Art. 39. 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.</p>
<p>§ 1º A competência de que trata o caput não exclui a competência suplementar dos entes federativos.</p>	<p>§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.</p>

§ 1º-A Até que seja editada a lei complementar de que trata o caput, os entes federativos exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 1º-B A superveniência da lei complementar de que trata o caput suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º-C O disposto no caput não se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista nesta Constituição.

.....” (NR)

Em que pese parecer óbvio, sempre é importante repisar que vivemos em uma Federação - e não em um Estado unitário - e que isso é cláusula pétrea. Em outras palavras, os entes federados devem ter respeitadas e preservadas suas competências derivadas da autonomia política e administrativa. Um dos principais alicerces dessa autonomia é o exercício da competência legislativa e as tentativas de supressão dessa competência resultarão em violação ao princípio federativo.

2. Ofensa à Separação de Poderes - Art. 60, §4º, III

Lançando mão de argumentos recorrentes na retórica liberal tradicional, como “modernização” e “agilidade”, 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.

A PEC altera os art. 48, 84 e 88 concentrando 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. 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. Em resumo, trata-se de um “cheque em branco”, desvio do controle social e institucional para a destruição contínua do Estado brasileiro.

O relator reconhece somente em parte essa inaceitável usurpação de atribuição do Poder Legislativo em relação aos superpoderes atribuídos ao Presidente nas alterações pretendidas pela PEC nos artigos 48 e 84 da Constituição. Infelizmente, mantém no texto o poder exclusivo do chefe do Executivo legislar por decreto sobre vários pontos importantes da estrutura do Estado, a exemplo da criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de

órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, transformação, alteração e reorganização de cargos públicos.

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.

Concentrar na figura do chefe do Executivo, de maneira autoritária, a prerrogativa de extinguir definir o desenho institucional do Estado, por via de órgãos, representa ofensa ao princípio de separação de Poderes que tem por base o sistema freios e contrapesos, mas sobretudo retira da sociedade e das instituições as possibilidades evidentes de controle social sobre atos administrativos dessa natureza.

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.

3. Ofensa a Direitos Fundamentais - Art. 60, §4º, IV

O conjunto de propostas da PEC 32/2020 **viola o inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, pois tendem a abolir direitos e garantias individuais**, cláusula insuperável pelos procedimentos de reforma do texto constitucional.

Todo o acervo do Estado de bem-estar social teve atenção para a criação de garantias voltadas à proteção da sociedade como demandante de serviços públicos para prover suas necessidades, inclusive da própria subsistência e para a fruição de direitos e garantias fundamentais de cunho individual e social.

Na medida em que a PEC 32 quer inserir oito novos princípios administrativos (*caput*, art 37), dentre os quais o princípio da **subsidiariedade**, coloca o Estado numa posição secundária, subsidiário a espaços em que a iniciativa privada não atua, **põe em risco os direitos sociais efetivados por políticas públicas conduzidas pela Administração Pública**. Indica que

o Poder Público, nas três esferas, é retirado da condução do desenvolvimento do país, da centralidade do motor da sociedade expressada pelas políticas públicas sob sua responsabilidade.

A introdução de novos princípios no caput do art. 37, entre eles o da “unidade” e da “coordenação”, também poderá inviabilizar a solução de divergências setoriais que de fato existem hoje uma vez que remetem a ideia de que qualquer divergência possa ser solucionada com a decisão unilateral de um chefe, ou de quem está na coordenação ou no comando do governo.

Apesar de parecer consagrar a predominância do interesse público, nota técnica do Senado Federal aponta para um perigo com o qual concordamos: risco desse princípio ser erroneamente manejado para cercear manifestações técnicas divergentes que apontam 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 PEC também afronta o inciso IV do §4º do art 60 quando se verifica que os pactos firmados, direta ou tacitamente, a partir do **modelo de acesso e permanência no trabalho no serviço público estão vilipendiados pela PEC 32, desrespeitando a fruição de direitos e garantias desse contingente de trabalhadoras e trabalhadores**. A PEC promove um espaço laboral em condições de desigualdades, com assimetrias incompatíveis com os ditames do sistema de proteção laboral nacional e de incorporação por convencionalidade, bem como da imposição de critérios de medição de desempenho sem prévia e segura condições, além de tornar insegura juridicamente a relação.

Um aspecto inquestionável que afetará quaisquer servidores públicos 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. Abre-se espaço para discricionariedade excessiva das chefias, bem como eventuais perseguições políticas, mesmo aos servidores já em atividade.

Algumas dessas disposições estão contidas na PEC na forma de artigos avulsos, denominados como “regras de transição”. Não é demais recordar: transição é a “passagem de uma condição a outra”. Quem faz “transição” realiza travessia de um estado de coisas a outro e, no que concerne a alterações em regimes jurídicos, tal jornada deve ser cumprida com a devida segurança jurídica. Qual a travessia proposta pelo arremedo de transição trazido pela PEC? A cruel ponte construída pelo Governo leva o cidadão brasileiro da segurança jurídica proporcionada pelas legítimas expectativas até a insegurança e o desassossego causados pela

supressão de funções do Estado, segurança de efetivação de direitos por via das políticas públicas ou mesmo pelos direitos dos servidores públicos a condições dignas e estáveis de trabalho.

Do ponto de vista da organização e do ambiente laboral, há nítida **ofensa ao princípio da igualdade**. 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.

A igualdade material exige do Poder Público a atuação não apenas negativa de combate contra as discriminações, mas também exige a atuação positiva no sentido de implementar políticas públicas e leis que estabeleçam um padrão de igualdade real e não apenas abstrato entre os indivíduos.

Quando 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.

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, isso também é **flagrante ofensa aos direitos adquiridos** pelos atuais servidores, conforme as condições prévias definidas quando de aprovação no concurso público que lhe investiu nos cargos ocupados.

A PEC 32 também ofende os princípios da proteção da legítima expectativa de direito e da razoabilidade e ao caráter sinalagmático da contribuição previdenciária – direito fundamental dos ocupantes dos cargos e funções públicas - na medida em que define a possibilidade de transferência de servidores para o Regime Geral de Previdência Social, promovendo o desequilíbrio do Regime Próprio de previdência dos servidores, recentemente objeto da reforma da previdência, consubstanciada pela EC 103 e que teve em sua fundamentação, o discurso de que as mudanças de regras seriam imprescindíveis para alcançar o equilíbrio atuarial do RPPS.

Vale lembrar que é da natureza dos regimes previdenciários a solidariedade contributiva e geracional. Interferir agora nessa fruição de vínculo e arrecadação causa insegurança direta ao direito de acesso aos benefícios previdenciários dos segurados.

A PEC também insere dispositivo que permite a redução da remuneração de servidores públicos com correspondente redução de jornada, portanto, incide em medida restritivas típicas da estrutura remuneratória no serviço público.

Não se verifica nesse item da PEC, um mínimo respeito à previsibilidade dos indivíduos. Em verdade, o Governo atual faz pouco caso das legítimas expectativas do cidadão brasileiro. Frise-se, não se trata aqui de proteção ao direito adquirido: o imperativo é de respeito às expectativas legítimas acalentadas pelo/a trabalhador/a brasileiro/a.

Além do mais, considerando a realidade financeira dos entes, diante da crise que se alastra e que reduz o potencial arrecadatório, a autorização para redução de remuneração não passa de vexaminoso simulacro, em agressão à proteção da confiança, pois, a proposta não passa de arremedo de autorização e se tornará a realidade estabelecida, afrontando, inclusive, o princípio da vedação ao retrocesso social - também chamado “princípio do não retorno da concretização dos direitos sociais” - que consiste na impossibilidade de supressão de direitos sociais já outorgados pelo ordenamento jurídico.

Resta evidenciado o abuso desses dispositivos em relação ao sistema de garantia de direitos estabelecido a esses indivíduos, gerador da condição de inadmissibilidade e inconstitucionalidade da PEC nº 32/2020, razão pela qual esses dispositivos não devem ser objeto de deliberação, devendo receber parecer pela inadmissibilidade.

O que de fato a “reforma” do governo promove é uma perigosa e ardilosa modelagem de contratação precarizadora no serviço público (por via de contratos por prazo determinado, permitindo 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 que implica em descontinuidade do propósito construído no modelo constitucional originário.

Necessário destacar também outros aspectos de afronta ao princípio da segurança jurídica, disposto no texto da PEC 32 e que por essa razão deve receber o reconhecimento de sua inadmissibilidade.

A PEC propõe a inserção do § 6º ao art. 173 da Constituição, proibindo que o Estado promova políticas públicas na área econômica que interfiram na “livre concorrência”, impedindo utilização de ferramentas fundamentais ao nosso desenvolvimento, como políticas industriais,

valorização do conteúdo nacional, compras governamentais, subsídios financeiros, exploração soberana do pré-sal, etc.

O novo dispositivo importa em importante retrocesso social, impedindo que o Estado institua políticas públicas na área econômica que contribua para uma efetiva diminuição de diferenças regionais e desigualdades classe 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.

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, invertendo a lógica da Constituição Cidadã de 1988 na qual o Estado tem papel central e ativo como promotor de direitos fundamentais.

Por todo o exposto, a PEC afronta ao princípio do não retrocesso social. Os direitos sociais estão postos em risco pela PEC 32, o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana constituem princípios fundamentais de nossa República Federativa do Brasil, conforme disposto no **art. 1º, II e IV e art. 6º** e nos demais dispositivos constantes no decorrer da Constituição que são implementados pelos órgãos públicos.

Todo o acervo do Estado do bem-estar social teve atenção para a criação de garantias voltadas a prover a fruição de direitos fundamentais pela ação do Estado que a implementa, na prática, pela prestação de serviços públicos. O Estado é instado a se abster do retrocesso e de não dispor de novo texto que imponha retrocesso. Em outras palavras, a conquista da materialização dos direitos individuais e sociais estará ameaçada diante da precarização das normas trazidas na PEC.

IV. Considerações Finais

Por todo o exposto, podemos avaliar que a PEC 32/2020 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.

Portanto, **sugerimos que a Bancada do Partido dos Trabalhadores adote a posição contrária ao relatório** do ilustre relator da matéria nesta Comissão, **porque nele não consta a substância determinante das condições de validação da matéria, com a presença de**

condições que tornam inadmissível a Proposta ora sob análise, pela afronta aos *incisos I, III e IV do §4º do Art 60 da Constituição Federal*, que impede a tramitação da PEC 32/2020 por ofensa aos direitos e garantias fundamentais, além de afrontar a forma federativa e a separação dos Poderes. Antecipamos opinativo técnico para a apresentação de voto em separado

Ainda, **sugerimos à Bancada que também seja apresentado Requerimento para o desmembramento da PEC 32 em cinco proposições autônomas**, com base no artigo 57, III, do RICD, com a remessa à Mesa da divisão da proposta, para efeito de renumeração e distribuição, nos seguintes termos:

- PEC A - Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.
- PEC B - Altera os artigos 48, 84 e 88 da Constituição Federal, sobre regras de competência dos Poderes.
- PEC C - Altera disposições sobre previdência dos servidores e dos empregados públicos e dispõe sobre regras de transição.
- PEC D - Altera os artigos 165 e 167 da Constituição Federal para dispor sobre lei orçamentária e destinação de recursos públicos.
- PEC E - Altera o art 173 da Constituição Federal para dispor sobre atuação do Estado nas atividades econômicas.

Brasília, 12 de maio de 2021.

Clara Lis Coelho de Andrade
Assessoria Técnica – Liderança do PT

Eneida Vinhaes Bello Dultra
Assessoria Técnica – Liderança do PT