

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020- COMENTÁRIOS PRELIMINARES

Em 3 de setembro de 2020, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, que “Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.”

A proposta vem à luz quase um ano após ser “anunciada” pelo Governo Bolsonaro, e sua elaboração não foi discutida, em nenhum momento, com qualquer instância externa ao Poder Executivo.

Apesar de tratada como “sigilosa”, ao longo de quase doze meses, após o encaminhamento ao Congresso das Propostas de Emenda Constitucional nº 186/2019 (PEC Emergencial) e 188/2019 (Pacto Federativo), que antecipavam a abordagem fiscalista da concepção dessa “reforma administrativa”, e – mais uma vez – a satanização da despesa com pessoal e dos servidores públicos – em vários momentos alguns de seus aspectos principais foram externados por membros do Governo, notadamente a preocupação com a extinção da estabilidade do servidor e a pretensão de introduzir regimes jurídicos diferenciados, além da redução de direitos e precarização dos vínculos de trabalho.

Mesmo sem o encaminhamento da PEC ao Congresso, e com a superveniência da calamidade pública Covid-19 ao Congresso, medidas foram adotadas para introduzir esses elementos precarizantes e reduções de direitos.

A Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020, foi uma tentativa de implementar, com efeitos concretos, uma “mini-reforma administrativa”¹, mediante a ampliação da contratação temporária autorizada na MP 922, combinada com a terceirização irrestrita já em vigor desde a gestão Temer, para conceder ao Governo poderes para contratar temporariamente em diversos setores, prescindindo da contratação permanente, abrindo mão de servidores estáveis e do recrutamento por concurso público, em muitos casos, até mesmo dispensando-o da realização de processo seletivo. A MPV 922 perdeu efeito em 29 de junho de 2020, não tendo sido apreciada, mas isso não impediu que, durante a

¹ <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/mp-922-contrato-temporario-ou-minireforma-administrativa/>

sua vigência, alguns milhares de servidores fossem contratados sob as suas regras.

A Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, ao passo em que afastou a aplicação da “regra de ouro” (art. 167, III da CF) durante a calamidade pública, adotou um “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações” para atender às necessidades decorrentes da pandemia Covid-19. O art. 2º da EC 106 autorizou o Executivo, “com o propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração”, a adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras, dispensando, inclusive, a autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentárias e dotação orçamentária para contratação temporária de pessoal.

Por fim, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, tornou mais drástica a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à despesa com pessoal: LCP 173 alterou o art. 21 da LRF, declarando nulos de pleno direito os atos que contrariem, além das exigências do arts. 16 e 17, que já estavam previstos, mas estão suspensos durante a vigência da calamidade pública, também o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal, ou seja, que impliquem vinculação de remunerações no serviço público, ou a exigência de prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na LDO para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título.

Também foi inserida a previsão de nulidade para o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão, ou mesmo a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, mesmo no caso de reeleição.

Além disso, a LCP 173 no seu art. 8º prevê que na hipótese de reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

a) conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

- b) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de excepcional interesse público, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
- e) realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias;
- f) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
- g) criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
- e) adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo.;
- h) contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Como se percebe, até mesmo a **revisão geral anual**, constitucionalmente assegurada pelo art. 37, X, mas solenemente ignorada em muitos entes da Federação, inclusive na União, estaria proibida até 31.12.2021, sem qualquer norma de mitigação.

Apenas reajustes já autorizados por lei, como o concedido aos militares das Forças Armadas pela Lei nº 13.854, de 16 de dezembro de 2019, que prevê aumentos escalonados até 2023, e da Polícia Civil e Militar do DF e ex-territórios, concedido pela Medida Provisória nº 971, de 26 de maio de 2020, e servidores de ex-territórios, decorrente de enquadramento no Quadro da União, são excepcionados pela própria Lei Complementar dessa vedação.

Também fica permitido criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, no caso, exclusivamente, dos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

O Presidente da República vetou o § 6º do mesmo artigo, que também permitiria a concessão de reajustes ou concessão de promoções e progressões para os servidores públicos civis e militares mencionados da área de segurança pública e militares, aos agentes socioeducativos, aos profissionais de limpeza urbana, de serviços funerários e de assistência social, aos trabalhadores da educação pública e aos profissionais de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19, desde que tais reajustes não fossem custeados com recursos da União transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Lei Complementar, que assegurou repasses de R\$ 50 bilhões para os entes subnacionais.

Tal veto, contudo, que havia sido rejeitado pelo Senado Federal no dia 19.08.2020, foi mantido em 20.08.2020 pela Câmara dos Deputados, após forte pressão do Poder Executivo e do próprio presidente da Câmara dos Deputados, sob a alegação de que sua derrubada acarretaria despesas de mais de R\$ 121 bilhões, comprometendo os resultados fiscais dos entes federativos, já gravemente afetados pela pandemia Covid-19. Segundo o Ministério da Economia, apenas na União o impacto da derrubada do veto seria da ordem de R\$ 31 bilhões.

Essas medidas se somam à vigência da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que institui o “Novo Regime Fiscal”, a vigorar até 2036, e que elege a despesa com o serviço público e despesas de custeio em geral como “variável de ajuste”.

A EC 95 não somente *congela*, concretamente, a despesa pública ao permitir que o teto de despesas seja corrigido apenas pela inflação medida pelo IPCA, a cada ano, como determina o congelamento absoluto de despesas com pessoal e encargos sociais, em particular, quando ultrapassado o limite de despesas.

Nos termos da EC 95, ultrapassado o “teto de gastos”, fica vedada criação de despesa obrigatória, de qualquer natureza, ou mesmo a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, que tem impactos previdenciários e pode ter, em tese, efeitos sobre as remunerações no serviço público.

Segundo o § 3º do art. 109 do ADCT, incluído pela EC 95, no caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados **fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.**

Segundo o Relatório de Acompanhamento Fiscal da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal nº 43, de agosto de 2020², houve em 2020 aumento do risco de rompimento do teto de gastos no ano que vem. Desde agosto

² https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43_AGO2020_3_Orcamento.pdf

de 2018, a IFI tem alertado que o teto seria cumprido até 2020, mas as dificuldades seriam maiores a partir de 2021. A IFI considera que há risco alto de rompimento do teto em 2021, o que implicaria na aplicação de todas essas limitações já no próximo ano.

Conforme destaca a IFI, a calamidade pública da Covid-19, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, levou o Governo a editar uma série de medidas provisórias de créditos extraordinário em 2020, que não são computadas para os fins da EC 95. A calamidade pública também permite a aplicação do art. 65 da LRF, que suspende a contagem de prazos para o retorno aos limites de despesas com pessoal e dívida pública consolidada, no caso de excesso, e o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho.

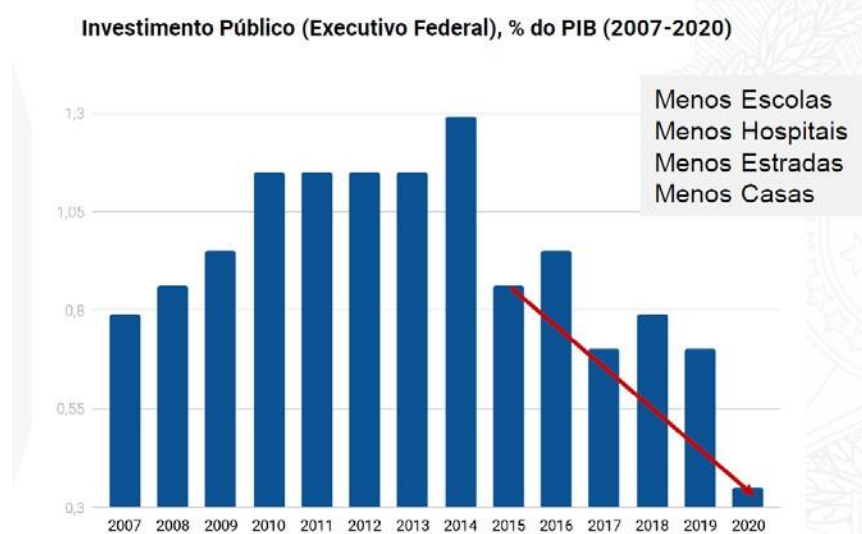
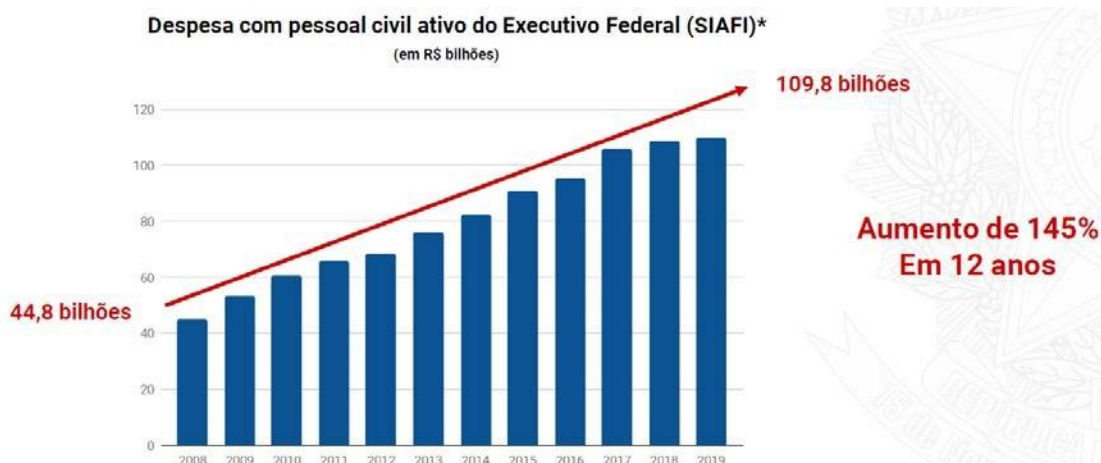
Segundo a IFI³, foram editadas, até agosto de 2020, 19 medidas provisórias, com acréscimos de R\$ 472 bilhões na despesa primária e R\$ 39 bilhões na despesa financeira, e cancelamento de R\$ 8,2 bilhões em despesas primárias e R\$ 164 bilhões em despesas financeiras. Tais despesas, portanto, estão excepcionadas para fins da apuração do teto de gastos.

A PEC 32/2020 parte de premissas semelhantes, ao propor medidas que, a pretexto de “reformular” a administração pública e “corrigir distorções”, promovem, na verdade, o total desmonte do Estado e suas estruturas administrativas e de Carreira, visando facilitar a redução de despesas e impedir a sua elevação, especialmente a médio e longo prazos.

Segundo dados apresentados pelo Governo, as despesas obrigatórias atingem 93,7% do orçamento total no Projeto de Lei Orçamentária para 2021, e o déficit público atingirá, em 2020, 11% do PIB, e 3% em 2021. O Governo aponta que, pelo menos por mais **seis anos**, haverá déficit público elevado, embora decrescente.

Nesse contexto, aponta que a despesa com pessoal ativo experimentou crescimento de 145% em 12 anos, passando de cerca de R\$ 44,8 bilhões em 2008 para R\$ 109,8 bilhões, ao passo que o investimento público caiu de cerca de 5,2% do PIB para cerca de 0,8% do PIB:

³ <https://datastudio.google.com/reporting/12071674-bd8c-4949-af82-504ce236bd5d/page/RQ2NB>



Fonte: Apresentação do Min. Da Economia “Nova Administração Pública” em 03.09.2020.

Nesse contexto, a PEC 32/2020 seria instrumento para superar os problemas da “perda da capacidade de investimento”, da “falta de recursos para manter a prestação de serviços básicos” e o “comprometimento da folha de pagamento”.

A Exposição de Motivos nº 47/2020, de 2 de setembro de 2020, que acompanha a PEC 32/2020, afirma ainda que “apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco”.

Assim, adota com um dos eixos da proposta “a necessidade de aproximação do serviço público brasileiro à realidade do país”, fundamentando-se no estudo do Banco Mundial “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”⁴, publicado em 2017, segundo o qual o gasto público é

⁴ <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>

engessado em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando pouco espaço para despesas discricionárias e de investimento, e, ainda no estudo “Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem”⁵, da mesma instituição, lançado em outubro de 2019, que, ao analisar dados sobre a folha de pagamentos do Governo Federal e de seis Governos Estaduais, aponta a existência de uma série de distorções nos gastos com pessoal, e, ainda, que “os servidores públicos federais brasileiros são particularmente bem qualificados e remunerados” e “regidos por um sistema de gestão de pessoas engessado demais que carece de planejamento estratégico, não permite que os melhores funcionários se destaquem pelo desempenho, cria desigualdades entre as mais de 300 carreiras, e impacta negativamente a motivação dos servidores com desafios limitados”.

Com tais fundamentos em mente, o “novo serviço público” que a “reforma” pretende implementar seria baseado em quatro princípios:

- a) foco em servir: consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros;
- b) valorização das pessoas: reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu desenvolvimento efetivo;
- c) agilidade e inovação: gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais; e
- d) eficiência e racionalidade: alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos.

Os diagnósticos apresentados, e suas conclusões, além das propostas formuladas, padecem, porém, de falhas graves.

Começando pelo começo, a evolução da despesa com pessoal da União, mesmo considerando os gastos previdenciários, está longe de ser um problema. A despesa com pessoal civil, notadamente, não somente acha-se bem abaixo dos limites máximos de comprometimento da Receita Corrente Líquida fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como também tem se mantido relativamente estável em relação ao Produto Interno Bruto, não obstante o quadro recessivo instaurado nos últimos 5 anos em especial.

Tabela 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS - 2001 A 2020 - R\$ milhões

ANO	Dotação Inicial (a)	Autorizado	Executado	% Exec.	RCL1	% RCL2	PIB Nominal 3	% PIB
		(b)	(c)	(d= c / b)	(e)	(f=c / e)	(g)	(h=c / g)
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,1	39,0	1.315.755,5	5,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2	1.488.787,3	5,0

⁵ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>

2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1	1.717.950,4	4,6
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8	1.957.751,2	4,6
2005	98.109,6	101.679,3	100.286,6	98,6	303.015,8	33,1	2.170.584,5	4,6
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4	2.409.449,9	4,8
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8	2.720.262,9	4,7
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7	3.109.803,1	4,6
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	98,8	437.200,3	38,2	3.333.039,3	5,0
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7	3.885.847,0	4,7
2011	199.765,9	200.163,3	197.481,5	98,7	558.706,4	35,3	4.376.382,0	4,5
2012	203.240,4	207.226,9	204.501,6	98,7	616.933,4	33,1	4.814.760,0	4,2
2013	225.983,1	226.311,9	221.981,3	98,1	656.094,2	33,8	5.331.619,0	4,2
2014	242.003,4	241.252,9	239.420,1	99,2	641.578,2	37,3	5.778.953,0	4,1
2015	256.867,7	257.837,6	256.456,6	99,4	674.522,7	38,0	5.995.787,0	4,3
2016	277.187,3	280.105,5	277.254,2	99,0	709.929,6	39,1	6.267.205,0	4,4
2017	306.916,0	310.661,0	304.127,9	97,9	727.254,3	41,8	6.553.842,7	4,6
2018	322.777,1	328.744,9	316.688,5	96,3	805.348,4	39,3	6.827.586,0	4,6
2019	350.435,4	349.912,9	332.953,7	95,2	845.489,3	39,4	7.157.800,0	4,9
2020	364.107,8	364.107,8	-	-	882.460,0	41,3	7.614.622,0	4,8

Fonte: PLOA 2020 e SIGA Brasil e STN/ME - RREO; PIB: BACEN

E, se considerada a despesa com pessoal civil ativo do Poder Executivo, ano a ano desde 1995 até 2016, atualizada segundo a variação do IPCA até dezembro de 2019, não houve uma “explosão” da despesa, mas a *recomposição* do gasto, notadamente, no caso do Poder Executivo, em função das pesadas perdas infringidas aos servidores a partir de 1995 e da redução da força de trabalho até 2004. Em 2005, quando o Governo Lula deu início ao processo de recomposição de quadros, com a realização de concursos, e à recuperação de perdas salariais e reestruturação de carreiras, passou a haver um crescimento da despesa que, todavia, em termos *reais*, representa apenas cerca de 25% acima da inflação do período 2008-2016:

Tabela 2 - Despesa com Pessoal – Poder Executivo – Civis (em R\$ milhões de dez 2019)

	1995	2000	2005	2010	2015	2016
CIVIS ¹	107.961,28	108.822,16	116.692,88	181.448,42	192.658,07	178.352,20
Ativos	62.845,12	61.202,95	65.342,27	106.145,07	117.374,07	108.483,90
Aposentados	32.666,75	33.338,22	35.255,08	47.823,56	47.914,91	44.281,36
Instituidor de Pensão	12.449,41	14.280,99	16.095,53	27.479,79	27.369,09	25.586,94
- Adm Direta	51.653,43	50.362,38	61.524,72	88.809,53	85.109,55	78.512,61
Ativos	26.797,53	24.576,21	30.927,36	43.271,27	40.912,55	37.420,26
Aposentados	16.534,68	16.238,61	19.327,24	25.115,65	23.311,49	21.503,32
Instituidor de Pensão	8.321,22	9.547,57	11.270,12	20.422,61	20.885,38	19.589,03
- Autarquias	35.372,54	37.084,43	34.583,89	58.225,05	68.407,29	63.470,55
Ativos	18.469,78	19.995,36	18.738,38	36.037,07	45.893,77	42.642,52
Aposentados	13.364,24	13.125,06	11.982,81	16.626,61	17.688,82	16.359,53

Instituidor de Pensão	3.538,51	3.964,34	3.862,70	5.561,36	4.824,58	4.468,50
- Fundações	12.162,04	12.295,68	10.671,16	19.276,54	19.495,94	18.025,94
Ativos	9.374,61	8.861,53	7.276,71	13.851,32	13.266,12	12.243,14
Aposentados	2.297,58	2.785,68	2.623,72	4.192,10	4.849,14	4.513,51
Instituidor de Pensão	489,84	648,81	770,73	1.233,12	1.380,67	1.269,28
- Banco Central do Brasil	2.112,38	1.977,39	2.299,52	3.516,70	3.134,84	2.891,34
Ativos	1.874,92	1.159,55	1.415,05	2.112,38	1.522,37	1.402,52
Aposentados	210,86	790,17	840,39	1.324,79	1.504,72	1.387,44
Instituidor de Pensão	26,59	27,68	44,07	79,36	107,75	101,38
- Empresas Públicas	4.230,35	3.970,27	3.092,82	4.794,46	8.590,89	8.112,80
- Sociedades de Econ. Mista	1.117,77	995,12	1.523,41	1.943,75	2.765,67	2.572,69
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO*	1.312,77	2.136,22	2.997,37	4.882,54	5.154,14	4.766,17
Ativos	980,15	1.644,92	2.368,53	4.134,80	4.422,70	4.089,97
Aposentados	259,38	398,71	480,93	564,40	560,74	517,55
Instituidor de Pensão	73,24	92,59	147,91	183,34	170,70	158,76

Fonte: MPOG/SEGEPE. Boletim Estatístico de Pessoal nº 239. Elaboração nossa.

Além disso, se considerada a participação na despesa total, o Brasil gasta relativamente *pouco* com pessoal. Segundo dados do Banco Mundial, em uma comparação com países e grupos, fica fácil perceber o real peso da despesa com pessoal, quando comparada com a despesa financeira (juros e encargos da dívida):

Tabela 3 - Juros e Despesas com pessoal como % da Despesa Total

País	Juros 2014	Juros 2018	Juros 2014/2018	Pessoal 2014	Pessoal 2018	Pessoal 2014/2018	Pessoal/Juros	
							2014	2018
Brasil	23,50	24,10	1,03	12,11	11,72	0,97	52%	49%
Japão	9,44	8,94	0,95	6,10	6,47	1,06	65%	72%
EUA	11,02	11,77	1,07	9,85	9,54	0,97	89%	81%
México	10,58	13,38	1,27	11,80	10,99	0,93	112%	82%
Espanha	14,14	11,41	0,81	9,75	9,98	1,02	69%	87%
Am do Norte	9,36	9,03	0,96	10,72	10,24	0,95	115%	113%
Colômbia	7,54	10,26	1,36	9,61	13,26	1,38	128%	129%
Indonésia	7,92	11,73	1,48	14,34	15,61	1,09	181%	133%
África do Sul	8,98	10,65	1,19	13,80	14,24	1,03	154%	134%
Itália	10,14	8,45	0,83	13,47	13,77	1,02	133%	163%
Canadá	7,71	6,30	0,82	11,59	10,93	0,94	150%	174%
Renda média alta	6,78	10,02	1,48	21,81	21,95	1,01	322%	219%
Reino Unido	6,60	6,56	0,99	14,27	15,90	1,11	216%	243%

Portugal	10,41	8,66	0,83	19,75	21,59	1,09	190%	249%
Coreia do Sul	5,67	4,06	0,72	10,33	10,22	0,99	182%	252%
Média Renda	7,37	10,02	1,36	26,76	25,26	0,94	363%	252%
Am Latina e Caribe	7,65	11,63	1,52	28,53	29,45	1,03	373%	253%
Turquia	7,33	8,29	1,13	24,29	21,95	0,90	332%	265%
Baixa e média renda	6,78	9,99	1,47	28,06	26,77	0,95	414%	268%
Austrália	3,26	3,68	1,13	10,58	10,34	0,98	324%	281%
Ásia do Sul e Pacífico	7,51	7,19	0,96	17,85	21,14	1,18	238%	294%
Uruguai	7,16	8,09	1,13	23,40	25,19	1,08	327%	311%
Peru	5,14	6,33	1,23	18,90	19,83	1,05	368%	313%
Alemanha	3,23	1,81	0,56	5,81	5,83	1,00	180%	322%
Hungria	8,91	6,07	0,68	16,92	19,78	1,17	190%	326%
Mundo	5,70	6,50	1,14	21,81	21,57	0,99	383%	332%
OECD membros	5,41	4,04	0,75	13,47	13,77	1,02	249%	341%
Finlândia	2,97	2,24	0,75	8,07	7,75	0,96	272%	347%
Costa Rica	9,35	11,91	1,27	46,23	41,38	0,90	494%	347%
Holanda	3,45	2,26	0,66	7,50	7,95	1,06	217%	351%
Israel	6,65	6,44	0,97	23,19	22,76	0,98	349%	353%
Europa e Ásia Central	4,47	4,02	0,90	14,92	15,26	1,02	334%	380%
Irlanda	11,15	6,93	0,62	24,76	27,17	1,10	222%	392%
Alta renda	5,28	4,02	0,76	15,27	15,91	1,04	289%	395%
Dinamarca	3,37	2,71	0,81	10,86	11,18	1,03	323%	412%
Área do Euro	5,41	3,64	0,67	15,97	16,27	1,02	295%	447%
Rússia	2,07	2,69	1,30	16,54	13,15	0,80	798%	489%
França	4,36	3,57	0,82	18,43	18,22	0,99	423%	510%
Chile	2,64	4,04	1,53	21,29	21,57	1,01	807%	534%
Nova Zelândia	4,51	3,85	0,85	24,16	24,36	1,01	535%	632%
Suécia	1,71	1,45	0,85	9,25	9,27	1,00	540%	639%
Noruega	1,21	0,96	0,79	15,71	15,54	0,99	1301%	1625%

Fonte: Word Bank. <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.COMP.ZS> e <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.INTP.ZS>. Dados relativos a 2018. Elaboração nossa.

Os dados são eloquentes ao demonstrar que, de 2014 a 2018, a despesa com salários de servidores caiu, no Brasil, de 12,11% para 11,72% da despesa total, enquanto os juros se elevaram de 23,5 para 24,1% da despesa. No mundo, no mesmo período, também aumentou a despesa com juros. Contudo, a proporção entre pessoal e despesas com juros é extremamente diversa: enquanto no Brasil em 2014, a despesa com pessoal foi de 52% do total gasto com juros, e em 2018, 49%, a média mundial foi de 382% para 332%, ou seja, a despesa com pessoal foi de mais de 3 vezes a despesa com juros.

Essa mesma situação se observa em quase todos os países considerados, a começar pelos países membros da OCDE, sendo que, nesse grupo, a despesa com pessoal passou de 249% da despesa com juros para 341%,

ou seja, aumentou a despesa com pessoal na despesa total, e também em relação à despesa com juros⁶.

Dados da OCDE, com metodologia de apuração diferente, apontam, em linhas gerais, o mesmo quadro: em perspectiva comparada, o Brasil despende pouco com o pagamento de salários de seus agentes públicos, e muito com despesas de capital:

Tabela 4 - Estrutura das Despesa do Governo - Salários e Despesas de Capital 2017 e 2018 e mudança de 2007 a 2017

PAÍS	Despesas com salários			Despesas de Capital		
	2017	2018	Mudança 2007-17	2017	2018	Mudança 2007-17
Austrália	24,7	..	-2,1	10,9	..	-0,1
Áustria	21,5	21,4	0,1	7,9	7,7	-1,2
Bélgica	23,6	23,4	-0,2	6,1	6,4	-0,7
Canadá	30,2	30,2	0,5	10,0	10,2	0,0
Rep Checa	23,5	24,1	2,9	10,5	11,9	-5,1
Dinamarca	29,8	29,7	-1,1	6,9	7,4	0,7
Estônia	28,7	28,7	1,1	15,1	15,1	-4,0
Finlândia	23,1	23,2	-3,8	7,8	8,0	-0,1
França	22,5	22,3	-1,1	8,7	8,4	-0,8
Alemanha	17,1	17,3	0,0	8,0	7,9	0,6
Grécia	25,2	25,2	1,7	7,4	8,4	-4,7
Hungria	23,3	22,7	0,5	14,5	17,1	2,1
Islândia	32,4	34,1	-1,1	12,2	10,7	-1,0
Irlanda	26,7	27,1	-1,4	9,0	10,3	-6,6
Israel	26,3	..	1,5	8,5	..	0,2
Itália	19,7	20,1	-2,1	8,0	6,8	-1,7
Japão	14,0	..	-3,0	12,0	..	-1,0
Coreia do Sul	21,0	..	-2,0	18,8	..	-4,8
Letônia	27,0	26,4	-2,2	13,3	14,5	-5,8
Lituânia	28,7	28,8	1,0	10,8	10,0	-7,0
Luxemburgo	20,9	21,3	-0,4	12,0	12,1	-0,7
México	32,0	..	-4,9	13,9	..	-3,0
Holanda	19,6	19,5	0,2	8,7	9,1	-0,8
New Zelândia	22,6	..	-1,2	14,9	..	2,5
Noruega	30,3	30,3	1,2	10,9	11,5	1,7
Polônia	24,8	24,3	0,6	11,2	12,4	-0,7
Portugal	24,0	24,6	-5,5	9,7	7,3	1,4
Rep Eslovaca	22,9	22,9	2,9	8,6	9,8	-1,8
Eslovênia	25,9	25,8	1,4	8,7	9,9	-4,0
Espanha	25,7	25,4	0,3	6,4	7,2	-8,9
Suécia	25,6	25,4	0,6	9,5	10,1	1,0

⁶ Agradeço a Petrônio Portella Filho ter apontado esse fato em primeira mão, em artigo publicado no Correio Braziliense em 17 de agosto de 2020 (Em defesa do funcionário público. Correio Braziliense, 17.08.2020, p. 9)

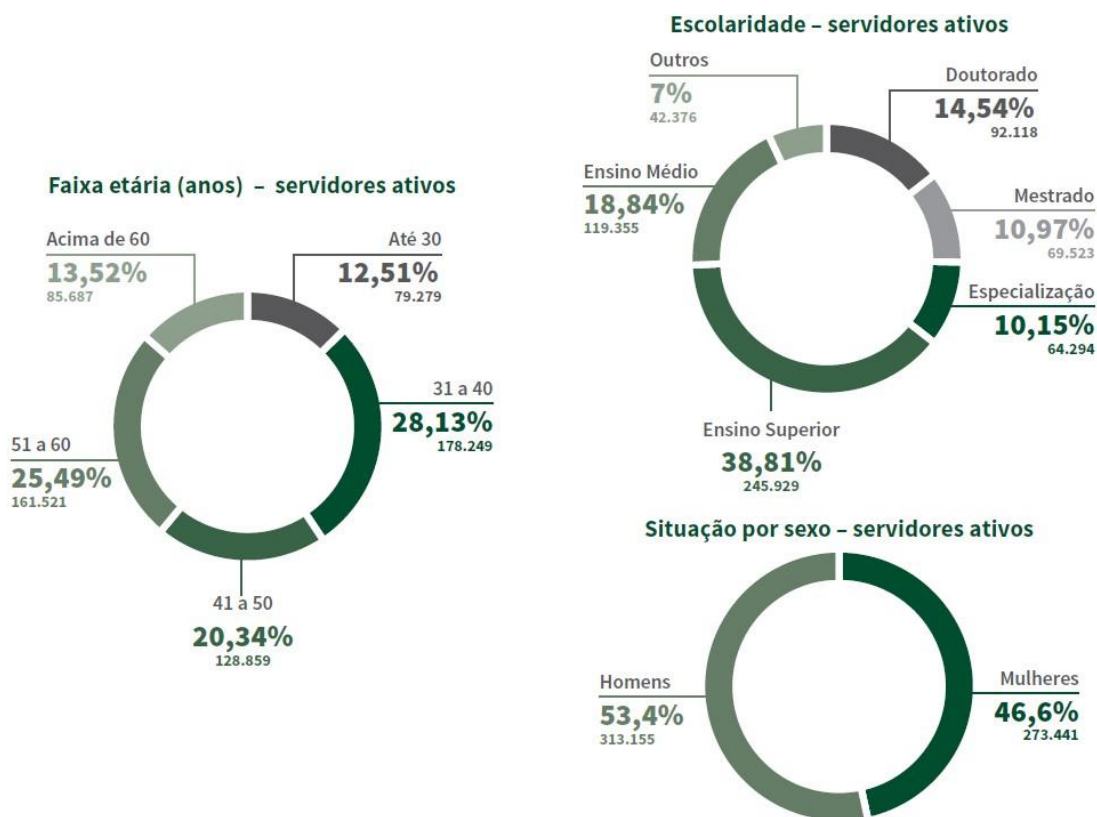
Suíça	22,3	..	0,1	11,8	..	-0,1
Turquia	22,1	..	..	14,5	..	..
Reino Unido	21,9	21,9	-2,9	8,4	8,6	0,3
EUA	25,0	..	-1,5	8,8	..	-2,2
OECD	22,8	..	-1,3	9,5	..	-1,5
Brasil	20,3	..	..	3,6	..	..
Colômbia	16,7	..	..	9,6	..	..
Costa Rica	31,8	..	-2,2	12,6	..	1,1
Indonésia	24,0	..	..	27,3	..	..
Rússia	27,2	..	..	15,2	..	..

Fonte: OECD National Accounts Statistics (database).
Dados para Brasil e Indonésia são de 2016 . Data para Rússia são para 2015.

Não se desconhece o fato de que a realidade de alguns Estados é diferente, com alto grau de comprometimento da receita corrente líquida e atrasos no cumprimento de suas obrigações. As razões para isso, porém, devem ser buscadas na crise econômica instaurada a partir de 2015, com grave recessão, nas falhas do sistema tributário e na arrecadação de tributos, além das peculiaridades de cada ente estatal, no que se refere a sua gestão e controle fiscal.

A PEC 32/2020, porém, faz letra morta de todos esses elementos, e se baseia em dados falsos, ou exagerados, para concluir que os servidores são super remunerados, quando, na verdade, os próprios dados do Governo apontam a diferença de perfis entre os servidores e a média do mercado de trabalho, inclusive em termos de qualificação profissional, como demonstram dados do próprio Governo:

Figura 1 - Perfil da Força de Trabalho do Poder Executivo (2018)



Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qww&lang=en-US&host=Local&anonymous=true_consulta em 28/8/18 – Filtro: Ativos

O efeito da PEC, porém, é servir de linha auxiliar às demais medidas já adotadas ou em tramitação, de forma a permitir impacto fiscais de longo prazo, mas concentrando seus efeitos sobre os servidores públicos civis.

Esse fato fica ainda mais evidente quanto a PEC 32/2020, para evitar “desgastes” e enfrentamentos, desde logo **deixa de lado** qualquer medida que afete a despesa com pessoal e prerrogativas ou direitos de **militares, magistrados e membros do Ministério Público**, sob o falso argumento de que o Executivo não poderia propor mudanças em tais setores. Basta ver, quanto a isso, que não houve o mesmo “pudor” quando o Governo enviou ao Congresso a PEC 6/2019, que alterou radicalmente os direitos previdenciários de servidores e magistrados – embora tenha preservado, em grande medida, os militares, inclusive com a concessão de reajuste remuneratório.

O sentido central da PEC 32/2020 é o de, na prática, jogar na lata de lixo da História as conquistas da Carta de 1988, e suas promessas de constituição de um serviço público meritocrático, profissionalizado e sujeito a princípios estruturantes.

Mesmo a malfadada EC 19/98, quando comparada a essa nova proposta precarizante, mostra-se mais positiva e construtiva, embora igualmente tenha intentado materializar uma noção de equiparação entre servidores públicos e empregados do setor privado, o que não conseguiu, precisamente, em face da inadequação dessa concepção, e viabilizar medidas de ajuste fiscal com a demissão de servidores, inclusive estáveis, em caso de excesso de despesas.

Mas a PEC 32/2020 vai além, ao buscar tornar a ação do Estado cada vez menos capaz e abrangente, limitando seus instrumentos, em favor de concepções fiscalistas que veem no gasto público e na prestação de serviços um “fardo” insuportável. Não faltam arautos de uma pseudo-reforma que, ao fim e ao cabo, adote aquilo que autores como Dunleavy & Hood (1994)⁷ chamaram de “Estado mínimo comprador”, onde a gestão de “contratos” e a transferência de recursos ao setor privado são as únicas tarefas a serem desempenhadas.

Passaremos, a seguir, ao exame de cada conjunto de alterações propostas pela PEC 32/2020:

1 Princípios da Administração Pública

A nova redação dada ao “caput” do art. 37 introduz como princípios da administração pública os da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade.

Essa “verborragia” pouco traz de concreto, a não a ser como declaração de intenções. E, no que inova, pode vir a ser fonte de mais dificuldades e problemas, em lugar de aperfeiçoar a gestão pública.

De fato, “transparência” já é princípio implícito, decorrente do art. 5º, XXIII (todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral), e do art. 37, § 3º (§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo).

Responsabilidade, ou *accountability*, é decorrência do próprio princípio democrático e da obrigação de prestar contas; imparcialidade, é decorrência da própria impessoalidade, embora deva ser interpretado de forma contextualizada, pois em alguns casos o Estado não pode ser imparcial, mas

⁷ Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management. pp.9-16.

defender os mais necessitados; o princípio da subsidiariedade já se acha contemplado nos art. 170, 173, 174 e 175 da CF.

A “coordenação” é princípio já previsto no Decreto-Lei 200/67, embora seja mais uma forma de atuar no sentido da busca da coerência e eficiência do Governo do que um “alicerce” do sistema administrativo, de modo a orientar seus objetivos.

Já a inovação, unidade, e boa governança, não são, propriamente, “princípios”, mas formas de atuação do Estado e seus entes no rumo de determinados objetivos, e não podem ter aplicação geral a toda a Administração, ou objetivos a serem buscados como meio de assegurar o próprio princípio da eficiência, já contemplado.

A própria inovação não pode ser tida como um valor absoluto, apesar de fazer parte da evolução humana. A inovação é a forma de chegar a um objetivo: redução de custos, facilitação de processos de trabalho, agilidade, rapidez, ou até mesmo obter “mais com menos”. Mas tomá-la como princípio pode, até, ser contraproducente, na medida em que a administração deve observar, entre outros, o princípio da legalidade, como pressuposto de sua legitimidade. A inovação, ademais, é subordinada à finalidade, e não um valor autônomo. Inovar por inovar pode apenas levar a experimentalismos e desperdício.

Quanto à unidade, alega o Governo, na EM 47/ME, que acompanha a PEC 32/2020, estaria vinculado à finalidade da administração, ou seja, toda a Administração estaria volta a um único fim, e guiada pelos mesmos fundamentos.

Ora, é certo que o Estado e sua Administração têm como único fim lícito ao atendimento ao interesse público, mas eleger a “unidade” como princípio, a partir da noção explicitada, é uma simplificação grosseira. A magistratura já é sujeita a esse princípio, a ponto de gerar, inclusive, vinculação de remunerações entre níveis da Federação; o Ministério Público segue o mesmo princípio, de forma expressa (art. 127, § 1º). Mas elegê-lo como princípio para toda a Administração revela que quem assim propôs sequer toma em conta a multiplicidade de órgãos e unidades, a existência da Administração Indireta, políticas setoriais muitas vezes divergentes entre si, e conflitos administrativos que são parte do dia a dia e devem ser equacionados ou arbitrados a partir da mediação e coordenação de governo, ou mesmo do exercício da autoridade o mesmo da hierarquia,

Tais elaborações de “conceitos” revelam a falta de critério na elaboração da PEC, pois parecem mais experimentações amadorísticas, inspiradas por cartilhas e recomendações de órgãos internacionais, por parte de quem não soube sequer aferir a necessidade de mudanças constitucionais ou seus reflexos futuros, inclusive como forma de ampliação da judicialização contra a atuação dos agentes públicos.

2 Vínculos e forma de ingresso no serviço público

Alterando o inciso I do art. 37, que dispõe sobre o acesso aos cargos públicos, a PEC 32/2020 passa a prever, em lugar de “funções públicas” os “vínculos públicos”.

Esse termo tem caráter genérico e jamais foi adotado para definir formas de provimento.

A sua inclusão abre espaço ao que mais adiante se manifesta na PEC, ou seja, uma total anarquização das relações entre agentes públicos e o Estado.

O art. 37, II é alterado de forma a desmembrar-se em três dispositivos (inciso II e inciso II-A e inciso II-B).

O novo inciso II passa a tratar apenas de “emprego público”, que já existem e continuarão a existir em empresas estatais, excluindo-se a previsão atual que deve se dar “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.”

A supressão revela atecnia, posto que a Administração não pode deixar de considerar tais aspectos no momento de promover o recrutamento, ou seja, não pode exigir qualificações inferiores ou superiores às demandadas pela natureza do posto de trabalho a ser provido.

O recrutamento para empregos públicos, assim, mesmo em empresas estatais, não pode se dar de forma a ignorar esse critério elementar de proporcionalidade.

Já o novo inciso II-A passa a reger o ingresso em “cargo com vínculo por prazo indeterminado”, ou seja, o novo nome dado ao cargo efetivo sem estabilidade, ou com estabilidade no caso de cargo de atividades típicas de Estado.

O concurso passa a ser composto por “etapas”, sendo as provas ou provas e títulos a primeira delas.

Contudo, passa a ter assento constitucional, como regra geral, o cumprimento de um “período de experiência” de um ano, com desempenho “satisfatório”. Ou seja, o indivíduo aprovado em prova ou provas e títulos, não será nomeado, mas investido em um “vínculo” provisório, que sequer contará para fins de estabilidade. Como poderá, então, esse agente público exercer suas atribuições com a independência requerida? E, já que não integra o serviço público, pois ainda não é servidor, como se dará sua incorporação à Carreira e suas garantias e prerrogativas? São aspectos que a PEC não responde...

Ao final, após o prazo de “experiência”, o servidor será “classificado”, presumindo-se que apenas serão “efetivados” os mais bem avaliados. Mas a nova redação não fixa qualquer regra quanto a isso, ou seja, o órgão poderá “recrutar” 1.000 servidores a título de experiência e, ao final, selecionar apenas 500, conforme a classificação. Haveria, assim, uma “disputa” durante o prazo de experiência, uma

luta campal, com efeitos funestos sobre a moral e a ética dos servidores, notadamente em relação às chefias, pelas vagas fixadas no edital.

Já o inciso II-B fixa as regras para a investidura em “cargo típico de Estado”, que a PEC não define o que seja, tema que abordaremos quando do exame da redação proposta ao art.39-A.

A previsão de concurso de provas e títulos não inova, pois já se acha prevista na Constituição.

Mas, além da aprovação em prova ou provas e títulos, para esses “cargos típicos”, o concurso teria um período de experiência de 2 anos, ou seja, o dobro dos demais casos, período em que os problemas já apontados seriam potencializados em face da própria natureza desses cargos. Assim, por exemplo, um Policial ou Auditor Fiscal estaria sujeito, por 2 anos, a uma “disputa” com seus colegas, e a uma total vulnerabilidade aos humores da chefia.

E, como prevê, adiante, o art. 41, após esse período ainda estaria sujeito a um estágio probatório de 12 meses, e apenas nesse caso poderá ser considerado estável.

Assim como no caso dos servidores de cargos “não típicos”, após o prazo de experiência seriam escolhidos os “mais bem avaliados”. O que já será ruim nos demais casos, será ainda pior para os servidores de atividades consideradas “típicas de Estado”.

A alteração ao art. 37, IV, suprimindo a previsão de que aquele o aprovado em concurso público terá prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego público **na Carreira**, decorre das alterações ao art. 37, II, mas explicita a noção de desprezo ao conceito de carreira.

Na atual redação, cada concurso se dá para ingresso em cargo específico, na respectiva carreira, e por isso a prioridade se dá nesse contexto. A supressão, porém, não poderá ser interpretada para permitir que candidato aprovado em concurso para o cargo “A” poderá ser convocado para assumir cargo “B”, para o qual não prestou concurso.

2.1 Cargos comissão

A nova redação dada ao art. 37, V revela mais uma “inovação” terminológica despida de conteúdo, verdadeira perfumaria.

Os cargos em comissão e funções de confiança passam a ser chamados “cargos de liderança e assessoramento”.

Mas o mais grave é a previsão de que tais “cargos de liderança e assessoramento” poderão ser destinados a “atribuições estratégicas” ou “técnicas”, ou seja, em substituição a cargos efetivos e permanentes, para os quais somente se deveria admitir servidor concursado.

Note-se que deixa de existir qualquer previsão de que haja provimento privativo de funções ou cargos em comissão por servidor efetivo, evidenciando assim o desprezo da PEC ao sistema do mérito e à profissionalização da gestão, na qual a vinculação de cargos ou funções de chefia e assessoramento à posse de cargo efetivo e qualificações para o seu exercício andam lado a lado.

O § 18 do art. 37 remete a ato de cada Chefe de Poder – desconhecendo que não há um “Chefe de Poder” no Legislativo com competências administrativas sobre as duas Casas e o TCU, ou mesmo no Poder Judiciário, em que o Presidente do STF não tem competências sobre os demais tribunais superiores e o CNJ – dispor sobre “critérios mínimos” para acesso a cargos de confiança e sua exoneração.

Chega a ser preocupante ver o grau de imprecisão de texto de PEC que levou mais de um ano a ser tornado público e que, como se percebe, não passou pelo crivo técnico adequado.

2.2 Contratações temporárias

A PEC revoga o art. 37, IX, e remete a disciplina da contratação temporária para o art. 39-A, que possa a dispor sobre as espécies de vínculo. Esse tipo de vínculo passará a ser disciplinado integralmente pela lei que dispuser sobre o regime dos servidores.

O desdobramento dessas hipóteses será abordado adiante, quando da análise do art. 39-A, que define os vínculos jurídicos do pessoal na Administração Pública.

3 Acumulação de cargos

O art. 37, XVI, que veda a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvada a compatibilidade de horários, e a aplicação do teto de remuneração, passa a ter redação mais abrangente.

O dispositivo é desmembrado em 3 partes.

O novo inciso XVI passa a prever a vedação de “qualquer outra atividade remunerada” para os ocupantes de “vínculos públicos”, qualquer que seja a sua natureza. Assim, hipóteses hoje previstas na legislação passarão a ser vedadas, em favor de uma noção de “dedicação exclusiva” ao serviço público que, ao final, acaba por tornar a condição de servidor um fardo. Mesmo que o servidor exerça atividades em cargo público que não o demandem, o dispositivo acaba por impor “dedicação exclusiva”, embora sem que a remuneração do cargo seja condizente com tal requisito.

Tais restrições, ademais, serão aplicadas “inclusive” no caso de acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência”.

Mais uma vez, um “amadorismo” de quem não percebe o peso das palavras em textos constitucionais.

No caso de ocupante de cargo típico de Estado, o novo inciso XVI-A exclui dessas regras o exercício da docência ou atividade de profissional da saúde, quando houver compatibilidade de horários, observado, quanto a isso, o que a lei vier a dispor.

Curiosamente, deixa de haver limites quanto ao número de cargos acumuláveis, e o dispositivo passa a mencionar apenas os tipos de cargos acumuláveis.

Já no caso dos demais “vínculos” (não ocupantes de cargos típicos), a acumulação remunerada de cargos públicos é permitida, de forma ampla, desde que haja compatibilidade de horários e não haja conflito de interesse.

Mais uma vez se destaca a imprecisão do dispositivo, pois, de um lado, não permite o exercício de emprego público, e nem qualquer emprego privado, ainda que haja a compatibilidade de horários, nem mesmo em atividades de docência ou saúde.

De outro lado, porém, amplia as possibilidades de acumulação de cargos públicos.

Ou seja, qualquer servidor nesses cargos **não típicos** poderá acumular cargos, desde que haja compatibilidade de horários e não haja conflito de interesse, o que tornará o problema das acumulações indevidas e o “bico” no serviço público um problema ainda mais grave.

O § 19 do art. 37 afasta as limitações relativas à vedação de qualquer atividade remunerada no caso de municípios com menos de 10000 eleitores, e não habitantes.

Embora supere uma falha do texto proposto, a proposta incentiva a prática do “bico”, posto que em tais municípios, via de regra, os servidores percebem baixos salários.

Assim, cerca de 5.200 dos 5.570 municípios estariam “protegidos” da regra, mediante a simples aprovação de lei municipal.

4 Vedação a direitos e vantagens

O novo inciso XXIII inova na ordem constitucional ao fixar regras impeditivas de várias vantagens ou direitos.

Fica vedada a concessão a “qualquer servidor ou empregado” público, ou seja, da administração direta, autárquica ou fundacional e de empresas estatais, de férias em período superior a 30 dias por ano, situação que atingirá, especialmente, as carreiras jurídicas e do magistério, nos três níveis de Governo.

A norma, porém, não afetará os magistrados, que não são “servidores públicos” nem “empregados públicos”.

Também passa a ser vedada a concessão de adicionais por tempo de serviço. Na esfera federal, esse benefício foi extinto em 1998, ou seja, há **22 anos**. Mas vigoram ainda leis estaduais que asseguram o direito, e que, com isso, perderiam validade.

A alínea “c” do inciso XXIII passa a vedar aumentos com efeitos retroativos. Trata-se de regra que vem sendo adotada em leis ordinárias, como a LDO, mas que, em certos casos, tem sido afastada para atender necessidades inadiáveis, como o caso do reajuste concedido aos policiais civis e militares do Distrito Federal em 2020 pela Medida Provisória nº 971/2020.

Proposta de idêntico teor foi submetida pelo Governo ao Senado nas PEC 186 e 188/2019.

A alínea “d” passa a prever, ainda, a vedação de concessão de licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço. A licença prêmio foi extinta no âmbito federal em 1998, mas ainda persiste na legislação dos entes subnacionais e, assim, terá que ser extinta.

A alínea “e”, por via transversa, tenta alcançar o mesmo objetivo já proposto nas PECs 186 e 188.

A vedar a redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração “exceto se decorrente de limitação de saúde”, ela sugere que poderá haver redução de jornada com redução de remuneração, nos termos da Lei, e de forma compulsória.

O que a redação não esclarece é como se dará a aplicação da norma no caso de cargos que, historicamente, têm remunerações fixadas em função de jornada de 20h, como os médicos, e para os quais a dobra de jornada implica em dobra de remuneração.

A nova redação dada ao inciso XXIII do art. 37 inclui, ainda, na nova alínea “f”, a vedação de aposentadoria compulsória como modalidade de punição.

A EC 103/2019 (Reforma da Previdência) já afastou a possibilidade de aplicação pelo CNJ e do CNPM da pena de “aposentadoria compulsória” relação aos magistrados e membros do Ministério Público.

Contudo, no RJU Federal, assim como no Art. 40, que trata das regras de aposentadoria dos servidores efetivos, inexistente essa “pena” para servidor público, e a norma, assim, tem caráter sobretudo simbólico.

A alínea “g” fixa a vedação (para os servidores e empregados públicos) de criação de adicionais ou indenizações por substituição. Não afeta,

assim, a magistratura e o Min. Público, que é onde tais “vantagens” tem maior ocorrência e servem inclusive como meio para pagamento de vantagens extra-teto.

A alínea “h” veda a progressão ou promoção – mais uma vez, de servidor público e empregado público – com base apenas no tempo de serviço.

Embora, em geral, as progressões tenham o tempo de serviço como fator determinante, a legislação via de regra exige desempenho satisfatório. O problema está na forma como se avalia o desempenho, via de regra sem maior rigor. Por outro lado, ficam vedadas leis que permitam progressões ou promoções apenas com base em tempo de serviço, como ocorreu, em 2001, no caso da “Carreira” de Especialistas em Meio Ambiente com a Lei nº 10.410, alterada, porém, em 2014.

Já no caso de militares e outras situações, onde a antiguidade é o critério alternativo ao “merecimento”, as promoções não serão afetadas.

A alínea “i” veda parcelas indenizatórias, sem previsão de requisitos e valores em lei, mas deixa de fazer tal exigência no caso de empresas estatais, por se tratar de empregos públicos não sujeitos ao princípio da reserva legal para esse fim.

Assim, vantagens dessa ordem deverão observar a causalidade e, ainda, a vinculação da despesa realizada ao despenho de atividades que lhe deram causa.

Norma similar foi proposta na PEC 188/2019, que aguarda apreciação no Senado.

Por fim, fica vedada a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

Tal regra já foi, com sentido praticamente idêntico, contemplada na EC 103/2020, que deu a seguinte redação ao art. 37, § 9º da CF:

“§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

É de se concluir que a equipe que elaborou a PEC 32/2020 não leu a Constituição em vigor, pois, se fosse o caso, deveria ter proposto ajuste a esse dispositivo, com o alcance proposto, ou seja, alcançando também empregos públicos e empresas estatais.

A alteração ao § 10 do art. 37, que trata da vedação de percepção simultânea de proventos de aposentadoria ou reforma com remuneração de cargo ou emprego público, ressalvados os cargos acumuláveis e cargos eletivos e em comissão, decorre da alteração ao art. 37, II e IV, que deixam de fazer menção a “funções públicas”, inserindo em lugar disso os “vínculos”.

Mas, no § 10, não há referência aos “vínculos”, o que gera dúvida sobre a abrangência da norma.

Curiosamente, o § 10 continua a fazer menção a “cargos em comissão”, que não mais são previstos no art. 37, V.

Trata-se, mais uma vez, da prova do descaso com que tal proposta foi formulada.

É ainda inserido novo §16 no art. 37, para impedir que afastamentos e licenças do servidor sejam considerados para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente.

Mais uma vez é feita referência a “cargos em comissão”, que deixam de ser previstos no art. 37, V.

Assim, para fazer jus a tais parcelas, o servidor ou empregado terá que estar em exercício, sendo vedada a previsão legal de situações de efetivo exercício presumido.

O § 17 relativiza a vedação, ao permitir que sejam devidas tais vantagens nos casos de afastamento por incapacidade temporária, cessão ou requisição para atuar em outro órgão, e no caso de afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior “sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades”.

Quanto a essa última condição, ela não afeta os direitos devidos ao pessoal do Serviço Exterior, mas contempla a possibilidade de servidor que esteja afastado para atuar em organismo internacional (e.g. ONU, BID, WB, FMI, OMC, FAO, OEA) mas desde que haja “situações adversas”, ou seja, alto custo de vida ou outras dificuldades.

Por fim, o novo § 20 do art. 37 prevê que é vedada a redução da jornada e da remuneração para os cargos típicos de Estado. Em sentido oposto, portanto, fica admitida a redução de jornada e remuneração para os demais cargos e empregos.

A proteção de “cargos típicos de Estado” dessa redução é necessária e correta; contudo, não é admissível – como proposto pelas PECs 186 e 188 – que sejam reduzidos salários dos demais servidores, a pretexto de “redução de despesas”.

Tal medida, se adotada, importará no total desmonte de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, que não estarão protegidos.

5 Contratos de gestão

A PEC altera, ainda, o § 8º do art. 37, que trata da ampliação de autonomia de órgãos e entidades por meio de contratos de gestão ou desempenho.

Embora tal previsão tenha sido introduzida pela EC 19/98, somente após 21 anos ela foi regulamentada pela Lei 13.934/2019.

Contudo, são incluídas novas possibilidades do contrato de gestão a serem regulamentadas, ampliando o escopo de tais contratos de forma despropositada.

A primeira delas é possibilidade de contratação de pessoal sem concurso, mas mediante “processo seletivo simplificado”, por prazo determinado, ampliando, assim, de forma até mesmo imoral a “flexibilidade”.

Com base nessa permissão, um órgão ou entidade que firme tais contratos de gestão poderá contratar a maioria, ou mesmo a totalidade de seu quadro de pessoal por essa via, com vínculo temporário, e sem concurso.

Analisando situações constituídas desde 1998, tem-se casos de entidades com contratos de gestão “pro forma”, e que, com tal autorização, poderiam contratar pessoal por prazos sucessivos, sem concurso, por mais de 15 anos!

É mais uma medida que desqualifica integralmente o debate sobre as necessidades de um serviço público profissionalizado no Brasil, sobrevalorizando a contratualização na Administração Pública, em detrimento dos princípios da legalidade e impessoalidade.

O inciso V confere a essas entidades grau de liberdade excepcional em relação ao regime de compras e contratações, que não precisará seguir a lei de licitações.

Trata-se de uma “flexibilidade” que vai além de qualquer medida já intentada, abrindo espaço a um quarto tipo de regime de contratações, além da Lei 8.666, do RDC, e da Lei 13.303 (estatuto das Estatais).

Tal pulverização de regimes de contratação, além de reduzir a transparência da gestão, torna ainda mais complexa e dificultosa a atuação de órgãos de controle e de tomada de contas, abrindo espaço ao aumento da corrupção e desvios, já bastante elevados no País.

O inciso VI prevê a possibilidade de que a lei disponha sobre “gestão de receitas próprias”, ou seja, as receitas próprias desses órgãos e entidades poderiam ser tratadas como não sujeitas às normas orçamentárias e financeiras de caráter geral, com gravíssimos riscos de descontrole e apropriação patrimonialista dessas receitas.

Ademais, é forma de incentivo à instituição da cobrança por serviços públicos, pois as entidades e órgãos serão incentivados a buscar tais receitas, já que teriam maior “autonomia” na sua gestão.

O inciso VII dá o mesmo tratamento à “exploração do patrimônio próprio”, o que pode envolver alienações, arrendamentos, “parcerias” e outras formas de privatização do uso de bens públicos.

A inclusão do inciso VIII prevê que a lei disporá sobre monitoramento e avaliação das metas do contrato de gestão. Quanto a esse ponto, trata-se de aspecto implícito à própria natureza dos contratos de gestão, não havendo qualquer essencialidade na inclusão na Carta Magna dessa previsão.

Por fim, insere a previsão de que lei disporá sobre “transparência e prestação de contas do contrato”. Mais uma vez, se trata de previsão desnecessária, frente aos demais aspectos dessa forma de contrato.

A PEC 32/2020 propõe ainda alterar o art. 165, que trata do processo orçamentário.

Insere novo §16 para prever que a lei orçamentária poderá conter programação unificada e específica para atender aos contratos de gestão que venham a ser firmados com órgãos ou entidades conforme o art. 37, § 8º.

Como já apontamos, a lei que dispuser sobre as novas “autonomias” concedidas no âmbito desses contratos tratará de contratação de pessoal, contratação de bens serviços e gestão de receitas próprias, entre outros itens, e, assim, ao haver um “orçamento unificado” ou “orçamento global” para os contratos de gestão, sem observar a classificação da despesa, eles se tornarão um “cheque em branco”, que poderá absorver grande parte do próprio orçamento. Ou seja: a despesa será autorizada em um montante que poderá ser bastante expressivo, e sem limitações quanto a grupos de natureza ou mesmo programas e atividades, mas meramente destinados a “contratos de gestão”.

É uma alteração que traz enormes problemas e riscos à gestão orçamentária e financeira, retirando do Congresso o seu papel de aprovar a destinação dos recursos públicos.

Note-se que a PEC 188 já propõe a adoção do “orçamento plurianual” e a extinção do Plano Plurianual, medida que também visa reduzir os “custos de transação” do Executivo na aprovação do orçamento e suas alterações.

Na mesma linha, o art. 167, que trata das vedações no processo orçamentário, passa a conter novo § 6º, que afasta a vedação transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, no caso dos contratos de gestão e da “dotação global” de que trata o novo §6º do art. 165.

6 Instrumentos de cooperação

É inserido novo art. 37-A, para prever que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de

cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

Trata-se de uma enorme “brecha” para a privatização ampla de serviços públicos, inclusive quanto à forma de contratação de pessoal, posto que a cooperação se dará não apenas entre entes estatais, mas também com “entidades privadas”.

Modelos baseados nessa concepção já vêm sendo implementados, como no caso das Organizações Sociais, com péssimos resultados e aumento da corrupção.

A Lei 13.019, de 2014 – Lei do MROSC, que é Lei Nacional, já disciplina as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil.

Ou seja, não existe necessidade de dar maior cobertura constitucional a essa cooperação.

Por outro lado, a Lei dos Consórcios já prevê a disciplina da cooperação entre entes federativos.

Também de forma desnecessária o § 1º do novo artigo prevê a competência federal para dispor sobre “normas gerais” para a regulamentação dessas formas de “cooperação”. Assim, “federaliza” a normatização sobre as organizações sociais, vez que as demais normas já tem alcance nacional.

Enquanto tal lei federal não existir – o que, efetivamente, pode levar alguns anos – os entes subnacionais exercerão competência legislativa plena sobre tais instrumentos de cooperação.

Em princípio, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), a Lei das OS (Lei nº 9.637/98) e a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) seriam recepcionadas como tal, vez já cobrem grande parte dos temas.

No entanto, caso o ente subnacional adote lei própria para dispor sobre aspectos ainda não regulados dessas matérias, suas leis seriam afastadas pela superveniência de lei federal posterior de “normas gerais”. Assim, haveria insegurança jurídica quanto a instrumentos de “cooperação” que venham a ser firmados.

Como única ressalva, fica vedada a utilização de pessoal contratado por entidades privadas para “atividades privativas de cargos típicos de Estado”. Trata-se de previsão óbvia, vez que tais atividades somente podem ser exercidas sob regime de direito público e por servidores efetivos, com a garantia da estabilidade.

7 Regime Jurídico

A PEC 32/2020 dá nova redação ao art. 39, e insere novos artigos para tratar do regime jurídico dos servidores públicos.

Por essa via, **extingue o regime jurídico único** e coloca em seu lugar uma multiplicidade de regimes de contratação no serviço público, daí decorrendo medidas como a **extinção da estabilidade para a quase totalidade dos servidores públicos.**

O novo “caput” do art. 39 remete a lei complementar dispor sobre regras do que seria o “regime jurídico” dos servidores em geral, que disporá sobre os 4 tipos de “vínculos” propostos.

Essa lei complementar, de caráter nacional, afastará a capacidade dos entes federativos de dispor sobre as suas relações de trabalho com seus agentes.

Assim, a lei disporá sobre aspectos como “gestão de pessoas”, política remuneratória, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, e organização da força de trabalho. Disporá ainda sobre regras de progressão e promoção, desenvolvimento e capacitação, e a própria jornada máxima de trabalho no caso de acumulações de cargos permitidas.

O atual §1º do art. 39, da mesma forma, é derogado pelo novo § 1º.

O atual dispositivo foi incorporado á CF pela EC 19, como forma de compensar a supressão da garantia de isonomia para cargos de atribuições iguais ou assemelhados. Passou, então, a prever como critérios para fixação de padrões de vencimentos e demais componentes do sistema remuneratório a natureza e grau de responsabilidades dos cargos em cada carreira, os requisitos para investidura e as peculiaridades dos cargos. Deixam de existir na Constituição, assim, parâmetros para a fixação de padrões de vencimentos e demais componentes do sistema remuneratório.

O novo § 1º passa a prever, apenas, a competência suplementar dos entes federativos para tratar dos temas relativos ao regime dos servidores. Na prática, porém, pouco restará aos entes subnacionais, que perdem a sua autonomia de forma quase absoluta.

O novo § 1º-A fixa regra de transição, assegurando aos entes a competência legislativa plena até que seja editada a lei complementar.

Contudo, o § 1º-B prevê que a superveniência da lei complementar “suspende, naquilo que lhe for contrário” a eficácia das demais leis.

O primarismo dessa norma é gritante, pois desconhece que tais normas geram efeitos financeiros e, eventualmente, direito adquirido a um “quantum” remuneratório.

Ainda que a jurisprudência do STF entenda que o servidor não tem direito adquirido a normas do seu regime jurídico, ele tem direito ao valor remuneratório dele resultante.

O novo § 1º-C prevê que a lei complementar de que trata o art. 39 não será aplicada “aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista nesta Constituição”.

Curiosamente, ficam protegidos por essa regra servidores de carreiras da Advocacia e Defensoria Públicas, cuja instituições são regidas por lei complementar, **mas não as demais carreiras típicas de Estado**.

É de se notar que Magistratura e Ministério Público, no atual regime constitucional, não se submetem ao art. 39 da CF, mas ao art. 93 (magistratura) e 128 (ministério público).

O atual § 3º é mantido, definindo a aplicação aos servidores ocupantes de cargos públicos direitos previstos no art. 7º da CF, como salário mínimo, 13º salário, adicional noturno, horas extras, repouso remunerado, férias, adicional de férias, licença gestante, e proibição de diferenças de salário em razão de sexo, idade, cor ou estado civil.

Também permanecem o atual art. 39, §§4º e 8º que preveem remuneração na forma de subsídio para os agentes políticos e servidores organizados em carreira, nos casos definidos em lei.

O atual “art. 39-B” ou seja, o artigo que, em decisão de 2007 na ADI 2.135, o STF reconheceu haver sido indevidamente colocado em lugar do art. 39 original da Carta Magna, e que jamais foi regulamentado, prevendo a instituição de um conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes, em cada ente federativo, deixa, igualmente, de existir.

A PEC insere novo art. 39-A na CF, prevendo que, por lei ordinária, as União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal.

Essa norma estará subordinada ao disposto na “Lei Complementar” de que trata o novo art. 39, não podendo, portanto, contrariar o que ela vier a dispor.

O inciso I prevê que essa lei disporá sobre o “vínculo de experiência”, como etapa do concurso. Ou seja, o referido “vínculo” será um “limbo”, já que o servidor estará trabalhando, mas ainda não aprovado no Concurso e, portanto, não investido em cargo público.

O inciso II prevê o “**vínculo por prazo determinado**”, que é disciplinado no § 2º do mesmo artigo.

O inciso III trata do **vínculo por prazo indeterminado**, que passará a ser a “regra padrão” de relação de trabalho, mas na qual o servidor não adquirirá a estabilidade.

O inciso IV prevê o “**cargo típico de Estado**”, restabelecendo, noção adotada na ditadura militar para diferenciar os servidores que continuariam a ter estabilidade. A Lei nº 6.185, de 1974, introduziu o regime de emprego em lugar do regime estatutário, e manteve o regime estatutário apenas para “atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado”, definindo um rol bastante restrito de atividades que permaneceriam sujeitos aos deveres, direitos e obrigações definidos em Estatuto próprio.

Por fim, o inciso V remete a essa lei dispor sobre “**cargos de liderança e assessoramento**”, que substituiriam os cargos em comissão e funções de confiança. Deixa de existir a previsão de funções gratificadas e funções comissionadas ou assemelhadas, passando a serem previstos apenas “cargos”, o que abre enorme espaço ao aumento do uso de posições dessa ordem para contratações sem concurso.

O § 1º remete a **Lei complementar federal** definir os cargos típicos de Estado.

Desde 1998 quando ao EC 19 previu que os servidores públicos que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado, deveria ter garantias especiais contra a perda do cargo por excesso de despesas ou desempenho insuficiente, não foi editada a lei complementar para definir essas situações.

O § 2º, ao seu turno, prevê em que casos os servidores com vínculo temporário serão admitidos.

A primeira situação é a necessidade temporária decorrente de calamidade, ou de emergência, hipóteses que já são previstas na Lei 8.745/93. Mas o inciso I prevê também a contratação temporária para suprir a “paralisação de atividades essenciais”, ou seja, em caso de greve, hipótese que o STF já admitiu como válida (ADI 1.306). E prevê essa possibilidade no caso de “acúmulo transitório de serviço”, situação também já prevista na Lei 8.745/93.

O inciso II, porém, traz hipótese já intentada na MPV 922/2020, que perdeu eficácia sem ser apreciada: a contratação temporária para “atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal”. Essa hipótese já é prevista na lei 8745 no caso da realização de censos pelo IBGE. Contudo, passa a ter caráter excessivamente amplo, dada ambiguidade dos conceitos adotados.

Por sua vez, o inciso III prevê as “atividades ou procedimentos sob demanda”, o que agrava ainda mais os ricos já comentados. Não apenas não há definição clara do que se pretenda, como qualquer atividade poderá vir a ser objeto dessa forma de contratação.

O § 3º remete as mesmas hipóteses à contratação de “empregados públicos temporários”.

Vale aqui salientar que não há, no art. 39, previsão expressa quanto a contratação sob vínculo de emprego público, ou seja, sujeito ao regime da CLT, na Administração Pública.

Pode-se afirmar que a redação do “caput” do art. 39, inclusive, **afasta o regime celetista**, visto que cada ente deverá legislar sobre seus servidores, observada lei complementar. A CF, porém, atribui apenas à União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I), tema que não é reservado à lei complementar. Dessa forma, os futuros servidores contratados por prazo indeterminado, mas sem estabilidade, não estarão amparados pela CLT, no que se refere ao direito ao dissídio coletivo, recurso à Justiça do Trabalho e à negociação coletiva.

Desse modo, a lei complementar que fixar as normas gerais, será suplementada por leis ordinárias, não se confundindo elas com o regime da CLT.

7.1 Escolas de Governo

A PEC 32/2020, de forma inusitada, revoga o § 2º do art. 39, incluído pela EC 19/98.

Esse dispositivo prevê que a União e Estados manterão escolas de Governo, de que são exemplos a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Instituto Rio Branco e a Academia de Polícia Federal, para a formação e aperfeiçoamento de servidores públicos.

A regra ainda prevê que a participação nos cursos é um dos requisitos para a promoção na carreira, valorizando, assim, o sistema do mérito.

A revogação tem dois significados: o primeiro, é o desprezo ao sistema do mérito, que perpassa toda a PEC, que pretende estabelecer um serviço público precário, onde a qualificação permanente não é requisito, mas apenas o “desempenho satisfatório” conforme critérios ainda obscuros; o segundo, é a visão privatistas, que volta à carga ao retomar o processo de transferência da ENAP para o setor privado, mediante sua conversão em “organização social”, algo que, à luz do atual § 2º do art. 39, não seria possível. É proposta antiga, que vem desde o Governo FHC, na forma do PL 4687/98. Em 2008, o Presidente da República retirou o Projeto de Lei, afirmando a EM 004/2008-MP, que “o § 2º do art. 39 da Constituição Federal estabelece, de forma inequívoca, a natureza essencialmente pública das escolas de governo e a sua importância estratégica no processo de formação dos servidores” e que seria “indispensável manter as atividades desempenhadas pela ENAP dentro do Estado, pelo seu papel de relevância na implementação das políticas de gestão pública, notadamente nas voltadas para o desenvolvimento de uma burocracia profissional na Administração Pública Federal.”

7.2 Outros itens

Fica revogado o atual § 5º do art. 39, que prevê a fixação por lei da relação entre maior e menor remuneração no serviço público. Tal norma, com

efeito, perdeu a razão de existir tanto em face de sua não regulamentação, quanto pelo fato de que tais limites já estão subsumidos na Carta, onde o menor valor não pode ser inferior ao salário mínimo, e o maior valor não pode ser superior ao de Ministro do STF.

Anterior à EC 19/98, a Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, em seu art. 18, estabelece que “a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos não poderá exceder o fator correspondente a vinte e cinco vírgula seiscentos e quarenta e um”, ou seja, o menor valor de remuneração em valor atual seria de R\$ 1.532, frente ao teto de R\$ 39.293.

Mantem, ainda, o § 6º do art. 39, que prevê a publicação dos valores de remuneração dos cargos e empregos públicos.

Permanece intocado, ainda, o § 7º, que prevê que poderá ser disciplinada a aplicação de recursos provenientes de economia com despesas correntes em programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, e mesmo no pagamento de adicional ou prêmio de produtividade para os servidores.

Apesar de vigente há 22 anos, essa regra jamais foi regulamentada, o que é mais uma demonstração do caráter “formalista” das “reformas administrativas” no Brasil e sua baixa capacidade de implementação efetiva.

O atual § 9º, introduzido pela EC 103/19, é mantido, e de forma redundante, como já mencionado, pois a mesma regra é introduzida, com ligeira modificação na forma do art. 37, XXIII, “j”, proposto pela PEC 32/2020.

8 Estabilidade

A nova redação dada ao art. 41 altera radicalmente as regras relativas à estabilidade, em consonância com as demais normas do art. 37, II, e 39 e 39-A e B.

A estabilidade passa a ser atribuída apenas e exclusivamente ao servidor que, após cumprir 2 anos de “vínculo de experiência”, tiver desempenho “satisfatório”, for nomeado dentro do limite de vagas previsto no edital, e, ainda, cumprir um ano de efetivo exercício, também com “desempenho satisfatório”.

Essas regras, porém, **serão aplicadas apenas a quem exercer cargo típico de Estado**, ou seja, os demais servidores que cumprirem 1 ano de “vínculo de experiência” e 1 ano de efetivo exercício, para serem então nomeados, **não adquirirão nenhuma forma de estabilidade**.

Sem essa garantia, os demais servidores poderão vir a ser demitidos, não somente em situação de excesso de despesas, como de eventual excesso de pessoal, ou em decorrência de avaliação de desempenho, que não dependerá de lei complementar para ser regulamentada.

Da mesma forma, o servidor de cargo típico de Estado, que vier a adquirir a estabilidade, poderá ser demitido:

a) em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, ainda que caiba recurso. Assim, não dependerá do esgotamento da via recursal a aplicação da pena de demissão;

b) mediante processo administrativo, com ampla defesa, como já é previsto;

c) mediante avaliação periódica de desempenho, mas disciplinada em lei ordinária, e não mais lei complementar. A exigência dessa lei complementar foi fixada pela EC 19, de 1998, mas após 22 anos, ela ainda não foi editada, embora Câmara e Senado já tenham deliberado sobre a matéria na forma dos PLP 248/99 e 116/2017.

O § 2º é também alterado, mas para afastar a previsão de que eventual ocupante da vaga será reconduzido ao cargo de origem. Quanto a essa alteração, ela é positiva, pois o candidato nomeado para a vaga aberta pela demissão não deve sofrer o ônus de uma decisão que reconhece erro da Administração.

Fica mantido o § 3º, que prevê que o servidor estável, caso tenha o cargo extinto ou declarado desnecessário, ficara em disponibilidade com remuneração proporcional. Embora essa regra tenha sido empregada em 1990 (Governo Collor), quando o STF decidiu que a disponibilidade se daria sem redução de salário, a mudança operada pela EC 19, que passou a permitir a remuneração proporcional, jamais foi adotada pelo Governo Federal desde 1998.

O § 4º, que prevê a necessidade de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade para a aquisição da estabilidade, e revogado.

O pressuposto dessa revogação é que só será efetivado ou estabilizado o servidor que tiver “desempenho satisfatório”, tema que será objeto das leis previstas no art. 39 e 39-A.

Nesse caso, porém, não haverá necessidade constitucional de uma decisão por órgão colegiado, mas poderá se dar por mera decisão da chefia imediata.

A PEC 32/2020 insere, ainda, novo art. 41-A, remetendo a lei ordinária dispor sobre:

a) gestão de desempenho;

b) condições de perda dos vínculos e cargos, inclusive durante o “estágio probatório”, nos casos de contrato temporário ou por prazo indeterminado sem estabilidade.

Essa lei, assim, disporá sobre as causas de desligamento e seu processamento, ou mesmo as hipóteses de “justa causa”, no caso de servidores não estáveis sujeitos ao regime que vier a ser definido pela lei do ente, observadas as regras da lei complementar do novo art. 39.

A questão que se coloca, assim, além da total inadequação da **relativização da estabilidade**, é: quantas leis, e com qual ordem de precedência, haverá para dispor sobre o tema.

Veja-se que a Lei Complementar referida no art. 39 disporá sobre “gestão de pessoas”, tema que envolve, evidentemente, a admissão e o desligamento do servidor; “organização da força de trabalho no serviço público”, que também inclui esses aspectos, e a definição dos quantitativos de pessoal, do qual pode decorrer a perda do cargo por desnecessidade.

Por sua vez, lei do ente disporá sobre “regime jurídico de pessoal” e os diversos tipos de vínculos.

E, finalmente, haverá a lei referida no art. 41-A, que disporá – presumivelmente como lei nacional – sobre “as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos”, quando não estáveis.

Essa “salada legislativa” levará a enorme grau de judicialização, em face do desrespeito à autonomia dos entes federativos e anarquia que estabelece.

O parágrafo único desse novo artigo 41-A, de forma expressa, estipula que esses servidores sem estabilidade, exceto os titulares de cargos de liderança e assessoramento, assim como os servidores de atividades típicas de Estado, não poderão ser desligados por “motivação político-partidária”.

A contrário senso, fica implícita essa possibilidade no caso de cargos em comissão, deixando claro que tais cargos estarão associados não à competência de seus ocupantes, mas a critérios ideológicos ou de afinidade política com o Governante.

Ainda que seja inerente aos cargos de confiança algum grau de identidade ideológica ou político partidária – embora não seja indispensável - a explicitação dessa visão revela a contrário senso, a visão do atual Governo de partidizar a gestão pública, a ponto de haver em momentos anteriores manifestado preocupações em “despetizar”⁸ o Governo, “desesquerdizar”⁹ a Administração , etc.

Ainda no que toca aos cargos “típicos de Estado”, é alterado o art. 247 da CF, que foi introduzido pela EC 19, de 1998.

⁸ <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/para-despetizar-o-brasil-onyx-exonera-cerca-de-320-servidores-da-casa-civil/>

⁹ https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/20/politica/1558374880_757085.html

Naquela ocasião o dispositivo surgiu para assegurar “critérios e garantias especiais” para a perda do cargo por esses servidores, no caso de demissão por excesso de despesas (art. 169, § 7º) ou por insuficiência de desempenho, nos termos de lei complementar (art. 41, § 1º, III).

Dada a alteração de conceitos, visto que passa a ser adotada a expressão “cargo típico de Estado” em lugar de “atividades exclusivas de Estado”, a nova redação promove o ajuste.

Contudo, há que se lembrar que deixa de ser exigida lei complementar para fins de disciplina da demissão por insuficiência de desempenho, mas lei ordinária.

Em segundo lugar, as garantias contra a demissão por excesso de despesa não mais estarão limitadas ao servidor estável, mas a qualquer servidor, ainda que não estável, que desempenhe essas atividades.

Quanto à natureza do conceito, que define a sua abrangência – e que não é explicitado na PEC 32, nem a quem, efetivamente se dirige – ele é dotado de ambiguidades.

A rigor, “típico de Estado” é tudo aquilo que, num determinado momento histórico e administrativo, o Estado está incumbido de fazer pela Lei ou pela Constituição.

Assim, a rigor, tudo que é dever do Estado é “típico” dele, como saúde, educação, fomento, regulação, fiscalização, formulação de políticas, além das funções de polícia, segurança pública, diplomacia, tributação.

É um conceito, portanto, mais amplo do que o de “atividade exclusiva”, pois o que é “típico de Estado” não é, necessariamente, exclusivo de Estado.

Mas a tese da PEC 32 é oposta, ou seja, a de que somente seria “típico” do Estado aquilo que envolve o “poder extroverso”, ou seja, “o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites” formulação adotada pelo ex-Ministro Bresser Pereira ao defender, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995, a classificação dos “núcleos” da Administração Pública, entre eles o Núcleo de Atividades Exclusivas¹⁰.

Segundo aquele documento, espécie de “Bíblia” dos reformistas que seguem o dogma da Nova Gerência Pública, “são serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.”

Assim, trata-se de conceito vago, indeterminado, e inadequadamente adotado, no caso em questão, tanto que, passados 22 anos da vigência da EC 19, **não se conseguiu chegar a um consenso sobre seu alcance**, e, em cada momento, novas “interpretações” foram apresentadas para tentar atender a esse ou aquele interesse setorial de assegurar a referida proteção.

Sobre o tema, desenvolvemos, em 1995, uma análise que, em alguma medida, pode ser útil para essa abordagem¹¹.

9 Regime previdenciário

A PEC insere novo art. 40-A na CF, dispondo sobre as regras de determinação do vínculo previdenciário dos servidores.

O atual art. 40 da CF, que já foi alterado pela EC 103, prevê que o regime próprio de previdência social será aplicado aos “servidores titulares de cargos efetivos”.

Nos termos do inciso I, serão filiados ao RPPS os servidores com vínculo de experiência e os servidores de cargo com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico de Estado. Assim, antes mesmo da posse em cargo efetivo, os servidores com vínculo de experiência contribuirão para o RPPS, ainda que não venham a ser efetivados.

Já o inciso II no art. 40-A prevê que serão filiados ao RGPS os servidores em cargos em comissão, os “de liderança e assessoramento”, e os contratados por prazo determinado.

Quanto a esse aspecto, não inova, dado que o art. 40, § 13, já prevê a vinculação de 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, ao Regime Geral de Previdência Social.

O tema é ainda tratado em regra de transição (art. 9º), que autoriza os entes federativos a vincular ao RPPS, e não aos respectivos regimes próprios, os servidores que vierem a ser admitidos para cargos sem estabilidade, desde que aprovem lei complementar no prazo de 2 anos, que analisaremos adiante.

¹¹ SANTOS, L. A. Carreiras Típicas de Estado - Conceitos e Critérios. <https://politicapublica.wordpress.com/2020/09/06/556/>

10 Competências do Executivo e reserva legal

O art. 48, que trata das competências do Congresso, sofre alteração profunda, que se articula com as alterações ao art. 84, que trata das competências do Presidente da República.

O inciso X do art. 48 é alterado para incluir a referência à nova redação do art. 84, que adiante será analisado.

O cerne da alteração é a redução das prerrogativas do Congresso, vez que o Presidente da República passará a poder dispor sobre decreto sobre a organização administrativa em nível inédito, ampliando-se a figura dos “decretos autônomos” introduzida pela EC 32/2001.

Já o inciso XI, que remete à competências do Congresso dispor sobre a criação e extinção de órgãos e ministérios, é revogado.

Assim, deixa o Congresso de ser competente para dispor, expressamente, sobre o tema.

Contudo, o art. 88 passa a prever que “lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública” observada a iniciativa privativa e os casos em que isso poderá ser feito por mero decreto (art. 84, inciso VI a seguir examinado).

Dessa forma, o Congresso só se pronunciará se a criação de órgãos e ministérios implicar aumento de despesa.

Assim, no art. 84, o inciso VI é alterado para alcançar esse objetivo.

Na atual redação, o Presidente pode dispor sobre decreto sobre organização e funcionamento da Administração Federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos.**

Com a nova redação dada ao inciso VI, na forma da alínea “a”, passa a poder dispor sobre esse tema, quando não implicar aumento de despesa, **inclusive mediante a extinção de órgãos públicos, tanto em nível de secretarias, quanto conselhos e até mesmo ministérios.**

Note-se que o Governo Bolsonaro tentou, no primeiro ano de seu governo, promover **ampla extinção de colegiados**, e o STF, em decisão na ADI 6121, acatou o pedido do Partido dos Trabalhadores e, “considerando o princípio da separação dos poderes”, entendeu que conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas.

Com essa nova formulação, tal entendimento restaria **ultrapassado**, e conferida **ampla liberdade** ao Chefe do Executivo para “desmontar” estruturas, sem a apreciação do Legislativo.

A alínea “b” é alterada para permitir ao Chefe do Executivo, por decreto, extinguir, além dos cargos públicos vagos, também 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

A nova alínea “c” confere ao Chefe do Executivo, desde que não haja aumento da despesa – o que é de muito difícil comprovação, nesses casos – criar, fundir, transformar ou extinguir ministérios e órgãos subordinados ao Presidente.

Embora em alguns países como EUA se confira ao Chefe do Executivo algumas prerrogativas dessa ordem, a proposta do Governo Bolsonaro empodera de forma excessiva o Presidente, que passa a ter poder de vida ou morte quase ilimitado sobre a estrutura governamental, o que pode levar a gravíssimas descontinuidades e desorganizações administrativas.

Por meio da nova alínea “d” do art. 84, a PEC confere ao Presidente, ainda, o poder de extinguir, transformar ou fundir entidades da administração autárquica e fundacional.

A criação dessas entidades continuaria a depender de lei, na forma do art. 37, XIX, mas sua extinção passaria a ser ato unilateral do Presidente, não sujeita ao crivo do legislativo.

Assim, desde universidades federais até agências reguladoras e órgãos fiscalizadores, como IBAMA, CVM, SUSEP, e até mesmo DNIT, CADE, Funasa, Fiocruz e quaisquer outras estariam sujeitas a extinção por decreto presidencial, colocando em risco grave toda a estrutura administrativa existente.

Tamanho poder ultrapassa, em muito, até mesmo os poderes ditatoriais autoconferidos ao Regime militar pela EC 1/69.

A nova alínea “e” permite a transformação de cargos públicos efetivos vagos, além de cargos de Ministro e cargos e funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, por decreto, desde que mantida a natureza do vínculo do cargo.

Assim, cargos efetivos com estabilidade poderão ser transformados em outros desse mesmo “tipo”, ainda que com atribuições e de carreiras distintas; cargos sem estabilidade, da mesma forma. Os cargos em comissão poderão ser livremente transformados, desde que mantida a despesa total.

Trata-se de prerrogativa excessivamente ampla, e que coloca em enorme grau de insegurança todas as carreiras do serviço público.

Por fim, também é permitida, por simples decreto, na forma do art. 84, VI, “f”, a 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.

Vale dizer: carreiras poderão ser esvaziadas perdendo atribuições, ou ser fundidas entre si, desde que observada a “estrutura” (termo que o Governo

parece sequer saber o que significa), ou alterada a sua remuneração e requisitos de ingresso.

Salta aos olhos a **violência dessa prerrogativa**, que coloca o servidor público de carreira, ainda que “não estável”, como refém de uma “gestão de pessoas” sem compromisso ou sem visão de Estado, mas orientada pela visão neoliberal do Estado mínimo, à qual somente interessa uma “pseudo-racionalidade” econômica, em que o “número” ou quantidade de carreiras precisa ser reduzido, sem qualquer debate aberto com o Parlamento.

Em decorrência, o art. 84, XXV deixa de prever a necessidade de lei para a extinção de cargos públicos.

O novo § 2º explicita que a transformação de cargos vagos a que se refere a alínea “e” do inciso VI do caput poderá ocorrer, na hipótese de cargos típicos de Estado, dentro da mesma carreira.

É difícil compreender o propósito de tal limitação, dado que a alínea “f” amplia as possibilidades de alteração de carreiras, enquanto que a transformação de cargos vagos, no Executivo “dentro da mesma carreira”, tem aplicação bastante limitada. Na verdade, excetuadas as carreiras da magistratura, ministério público e militares, que **não são** afetados pela PEC 32, apenas cargos de Diplomata são estruturados em classes com denominações e quantitativos específicos, e em todas as demais carreiras hoje existentes não existe uma estrutura rígida de classes com tais características. Mesmo que essa estrutura venha a ser adotada como regra, o que é bastante improvável, a alínea “f” do inciso VI permitiria contornar facilmente a limitação do §2º.

Apenas no caso dos cargos típicos de Estado (entre eles, presumidamente, os Diplomatas) é que essa hipótese de “transformação” estaria afastada. O § 3º, ciente dessa possibilidade, afasta a aplicação da alínea “f” desses cargos.

Assim, fica ainda mais clara a desnecessidade de tal delegação de competência, cujos fins não estão precisos.

Por fim, quanto ao tema, é ainda alterado o art. 88 da CF, para adequar a redação às novas “prerrogativas presidenciais”, posto que não mais será exigida lei para dispor sobre criação e extinção de órgãos quando não houver “aumento de despesa”.

11 Militares

Além de tratar de temas relativos aos servidores civis, a PEC 32/2020 também altera dispositivos relativos aos militares dos Estados e DF e das Forças Armadas.

A alteração ao art. 42 tem caráter redacional, na medida em que harmoniza o texto com a alteração promovida ao art. 142, onde o atual art. 142, § 3º, é desmembrado em §§ 3º e 4º.

Não há, assim, quanto aos militares dos Estados e DF, alteração relevante no sentido de retirada de direitos, ficando, portanto, mais uma vez, preservados os militares da sanha “reformista” do atual Governo.

Contudo, a alteração ao art. 142, que é aplicada também aos militares das PMs e corpos de bombeiros militares, facilitará ainda mais a acumulação de cargos civis por militares, notadamente quanto a atividades de magistério, que atualmente não são contempladas como hipótese de acumulação permitida.

A nova redação dada ao art. 142 da CF pela PEC 32/2020 ajusta a redação do § 3º, incisos II e III e VII, que tratam da acumulação de cargos por militares.

Trata-se, no caso do inciso II do §3º, de adequação à nova redação dada ao art. 37, XVI, quanto à acumulação de cargos.

Na regra atual, o militar pode exercer cargo civil de profissional da saúde, sem passar para a reserva.

A nova redação amplia esse direito para todas as hipóteses previstas no art. 37, XVI-A: o militar passa a poder exercer a docência ou atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, sem limitação quanto ao número de vínculos...

O inciso III é ajustado para também fazer referência a essa mesma situação, no tocante à não aplicação da agregação e restrição de promoções.

Assim, ampliam-se os direitos dos militares à acumulação de cargos, enquanto restringem-se as consequências dessas situações na Carreira militar.

O novo § 4º do art. 142 consolida esse entendimento ao prever que o militar da ativa poderá, na forma da lei, com prevalência da atividade militar e sem aplicação do disposto nos incisos II e III do § 3º, ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério.

Assim, fica afastada a aplicação da jurisprudência do STJ, que vem entendendo que, de acordo com a Constituição Federal, é vedado aos servidores militares a acumulação de cargos públicos no magistério.

Como tal medida se aplicara também aos policiais militares, ficará validada a ampla ocupação de cargos civis por militares, ainda que assegurada a “precedência” do cargo militar.

12 Empresas Estatais e seus empregados

Além das alterações ao art. 37, que também afetam os empregados de empresas estatais, a PEC 32/2020 volta a alterar o art. 173 da Constituição, já modificado pela EC 19/98, com graves impactos sobre essas empresas.

A proposta do Executivo, ao enviar a PEC 173/95 ao Congresso, em 1995, era a de permitir a criação de subsidiária de empresa pública e sociedade de economia mista sem autorização legislativa prévia.

Na ocasião, o Relator introduziu alterações no art. 173 da CF, passando a prever o Estatuto das Estatais, que deveria dispor sobre a criação de subsidiárias, mas a necessidade de autorização legislativa para a criação de estatais seria dispensada no caso de “cisão, fusão ou incorporação indispensáveis a programa de desestatização, e desde que o Legislativo não suspendesse a operação em 30 dias.

Ao final, foi aprovada a previsão do Estatuto das Estatais, mas sem afastar a necessidade de lei para autorizar criação de subsidiárias, embora o STF tenha adotado a tese de que essa autorização não precisa ser específica para cada subsidiária a ser criada, mas pode ter caráter geral para a empresa matriz. E tampouco acatou a possibilidade de afastar a necessidade de lei para criar empresas com fins de privatização.

Apesar disso, o Executivo vem adotando, com base no Estatuto das Estatais (Lei 13.303/2016), e na interpretação do STF adotada na ADI 5624, medidas para promover a criação de subsidiárias, desmembrando as “empresas-matrizes” com o fim de sua privatização, sem aprovação expressa do legislativo.

A nova alteração insere § 6º no art. 173, dessa feita para “vedar ao Estado instituir 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”.

A EM 47/2020-ME, que acompanha a proposta, justifica a medida de forma singela: ela visaria “reforçar” a importância da livre iniciativa para o desenvolvimento da economia.

No entanto, o que se extrai da proposta é uma medida de engessamento da ação do Estado através de empresas estatais, ou mesmo da adoção de políticas de incentivo ou mesmo medidas de proteção a empresas brasileiras, ressalvada o tratamento favorecido a micro empresas (art. 170, IX da CF) e outras situações previstas na CF.

Programas de desenvolvimento setorial, que contem com o aporte de recursos ou fundos públicos, estariam impedidos, pois poderiam vir a ser considerados fomentadores de “reservas de mercado” para beneficiar agentes privados. Mesmo a atuação do BNDES, lastreada no disposto no art. 239, § 1º da CF, poderia vir a ser impactada.

E, pior ainda, nenhuma empresa estatal poderia ser criada para explorar qualquer atividade em regime de monopólio, exceto se expressamente previsto na CF. E mesmo nesses casos, como prova a MPV 998, editada em

1º/09/2020, quanto às atividades nucleares, o que importa ao atual Governo é abrir espaços a empresas privadas e esvaziar as empresas públicas.

Note-se que a CF em vigor já prevê regras limitadoras mais do que suficientes: o § 2º do art. 173 prevê que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. E o inciso II do § 1º, introduzido pela EC 19 prevê a sujeição das estatais “ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”.

A medida visa, ainda, legitimar a criação de “parcerias” com empresas privadas, como as sociedades de propósito específico - SPE, de modo a validar sua atuação sem sujeição a regras de fiscalização e controle, e quaisquer outras formas “criativas” de relacionamento com o setor privado que possam ser justificadas sob o prisma de favorecer a “livre concorrência”.

Trata-se, assim, de uma ampliação de limitações à atuação do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de instrumentos de política econômica, e, mais ainda, das suas empresas estatais, fortalecendo a ideia da privatização ou retirada total do Estado da exploração de atividades econômicas, em favor do “livre mercado”.

12.1 Estabilidade em empresas estatais

Além de restringir a atuação do Estado e suas empresas, a PEC 32/2020 insere no art. 173 novo § 7º, de forma a tornar nula a concessão de estabilidade no emprego ou proteção contra despedida para empregados de empresas estatais “por meio de negociação coletiva ou individual”, ou ato normativo que não seja aplicável à iniciativa privada.

Dessa forma, normas de qualquer nível restarão derrogadas, e mesmo acordos e convenções coletivas poderão vir a ser considerados sem efeito; vencida a sua validade, não poderão ser renovados.

Na reforma trabalhista, o princípio da supremacia do **negociado** sobre o **legislado** foi elevada ao nível de “mantra”, sob o argumento de que a legislação trabalhista é excessivamente protetiva e que deve ser conferida liberdade a patrões e empregados para fixar as condições de trabalho, observado apenas o que a Constituição determina.

No entanto, aqui, o que se tem é que a PEC 32/2020 visa proibir a própria negociação coletiva ou individual de conceder medidas de proteção contra da despedida para os empregados de estatais, embora os empresários privados e sindicatos de trabalhadores não estejam impedidos de assim acordar.

A vedação, que também alcança o poder normativo da Justiça do Trabalho, veda inviabiliza qualquer outra medida de caráter legal, como o caso de

Emendas a constituições estaduais que asseguraram essa estabilidade (e.g. Emenda Constitucional estadual nº 31/2012, do Estado de Roraima).

A medida visa, ainda, colocar uma “pedra” sobre o debate da estabilidade em estatais.

Em 2013, e alterando decisões anteriores, o Supremo Tribunal Federal adotou decisão no Recurso Extraordinário 589.998, Relator o Min. Ricardo Lewandowski, com repercussão geral, passando a considerar necessária a motivação dos atos de demissão em empresas estatais, em atenção aos princípios da impessoalidade e isonomia, embora reiterando a inaplicabilidade do art. 41 da Constituição Federal às empresas estatais, nos termos da Tese adotada no Tema 131:

Tema 131 - Despedida imotivada de empregados de Empresa Pública.

Tese: Os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal, mas sua dispensa deve ser motivada. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.”

Mas, em 10 de outubro de 2018, o STF voltou a examinar o tema, em sede de Embargos de Declaração no RE 589.998, e firmou novo entendimento sobre o caso, que restabeleceu decisões anteriores. No caso em questão, considerou que "A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados".

Segundo a ementa da decisão, “a fim de conciliar a natureza privada dos vínculos trabalhistas com o regime essencialmente público reconhecido à ECT, não é possível impor-lhe nada além da exposição, por escrito, dos motivos ensejadores da dispensa sem justa causa. Não se pode exigir, em especial, instauração de processo administrativo ou a abertura de prévio contraditório.’

Assim, restabeleceu-se o entendimento de que, ressalvado caso dos Correios – entendimento extensível a outras empresas tipicamente prestadoras de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado ou delegatárias de atos de polícia como, por exemplo, a INFRAERO, a EBSEH, a Casa da Moeda, a EBC ou mesmo as empresas do setor elétrico ou de transportes – as demais estatais, inclusive as que atuam em áreas como petróleo ou no setor financeiro, em regime de competição com o mercado, não estariam sujeitas às mesmas regras de motivação para demissão de seus empregados, mas ao mesmo regramento das empresas privadas, quanto à demissão imotivada.

Como se vê, não há estabilidade em sentido estrito a empregados de estatais, mas, em alguns casos, a necessidade de sua motivação, ainda que desnecessário o processo administrativo em cada caso, como ocorre no caso de servidores estáveis.

Aguarda julgamento no STF, porém, o RE 688267, cuja repercussão geral foi reconhecida em 11.02.2019, e que deveria abordar novamente a questão acerca da necessidade de motivação para a dispensa de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista admitidos por meio de concurso público, de modo a estabelecer nova Tese de aplicação geral.

Com o novo § 7º do art. 173, o governo, ao par de impedir as empresas estatais de negociar direitos com seus empregados, cria uma “discriminação negativa” e impede o reexame da matéria pelo próprio STF.

O argumento, porém, é o de que assegurar “tratamento equânime entre empresas estatais e privadas”, alinhado à “superação dos desafios estruturais das nossas finanças públicas”, ou seja, **permitir a livre demissibilidade dos empregados públicos**.

12.2 Vedações a direitos e vantagens em estatais

Como já destacado, o art. 37, XXIII proposto pela PEC 32/2020 estabelece restrições diversas à concessão de direitos e vantagens em servidores e empregados públicos, inclusive de empresas estatais.

Fica vedada a concessão, a empregados de estatais, assim como aos servidores regidos pelos demais vínculos da administração direta, autárquica ou fundacional, de férias em período superior a 30 dias por ano.

Também passam a ser vedadas a concessão de adicionais por tempo de serviço em estatais, a concessão de aumentos com efeitos retroativos, a concessão de licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, exceto se decorrente de limitação de saúde, a concessão de aposentadoria compulsória como modalidade de punição, a criação de adicionais ou indenizações por substituição, e a progressão ou promoção com base apenas no tempo de serviço.

Não se aplica às estatais, apenas, a vedação de concessão de parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, por se tratar de empregados sob o regime da CLT, não sujeitos ao princípio da reserva legal para esse fim.

Por fim, também fica vedada a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente. A regra atual, introduzida pela EC 103/2016, prevendo a mesma vedação, somente se aplica a titulares de cargos efetivos. Com a PEC 32/2020, também os empregados públicos serão atingidos.

O art. 3º trata de regra de transição a ser aplicada a empregado público, inclusive de empresa estatal, contratado antes da vigência da Emenda, relativa às vedações contidas no inciso XXIII do art. 37.

Para os empregados públicos, as restrições passarão a ser aplicadas assim que emenda constitucional vier a ser promulgada, exceto se lei específica tenha sido editada até 1º de setembro de 2020, dispondo sobre algum dos casos referidos.

12.3 Aposentadoria compulsória e extinção de vínculos

No art. 201 da CF, recentemente alterado pela EC 103, de 2019, é alterado o §16, por ela introduzido.

A nova redação dá ainda maior alcance à previsão de aposentadoria compulsória de empregados de empresas estatais e consórcios públicos.

Antes da EC 103, inexistia a aposentadoria compulsória em estatais, dado que sujeitos à CLT e ao RGPS. Na CLT, inexistia a aposentadoria compulsória e a extinção do vínculo decorrente de aposentadoria.

Com a EC 103, passou a ser prevista a aposentadoria compulsória aos 75 anos para empregados de estatais.

A nova redação vai além e explicita que além da aposentadoria compulsória, haverá a extinção automática do vínculo.

Tentativa similar foi proposta pelo Governo na PEC 6, de 2019, que gerou a EC 103.

Na ocasião o Governo propunha inserir o §14 no art. 37 da CF, prevendo que “a aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do (RGPS) Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.”

A proposta foi rejeitada, e ressurgiu, aqui, com efeito similar, ou seja, no caso da aposentadoria de empregado de estatal, compulsória, haveria a extinção do vínculo.

Embora mais amena, ela padece do mesmo vício antes apontado, que é o da quebra de isonomia, dado que não existe essa obrigatoriedade no âmbito do RGPS, e o trabalhador aposentado pode permanecer em atividade.

13 Regras de Transição

No seu art. 2º, a PEC 32/2020 estabelece regra de transição, de modo a explicitar as regras que serão aplicadas aos atuais servidores e aos que ingressarem em cargo efetivo dos 3 níveis de Governo e nos 3 Poderes, até que entre em vigor no novo regime jurídico a ser aplicado a cada caso.

Assim, quem já está em cargo efetivo ou vier a ingressar até essa nova lei ser editada, continuará a ter direito à estabilidade, após 3 anos de efetivo exercício e aprovação no estágio probatório.

Para esses servidores (mas não para os empregados públicos), não será aplicável o art. 37, XXIII, quanto à vedação de férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; adicionais referentes a tempo de serviço, aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração; aposentadoria compulsória como modalidade de punição; adicional ou indenização por substituição; progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei (nesse caso, não aplicável aos empregados de estatais) e vedação da incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão ou função de confiança (embora essa vedação já esteja em vigor).

Além disso, ficam assegurados “os demais direitos” previstos na CF, norma que, todavia, nada significa: se os direitos estão previstos na Constituição, somente estarão assegurados aqueles que não estejam sendo alterados... Os demais, não ressaltados expressamente, serão aplicados na forma em que sejam alterados.

Trata-se de mais uma demonstração do primarismo com que tal proposta de emenda foi elaborada.

O § 1º prevê que a aquisição da estabilidade dependerá de avaliação de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, dispensando, contudo, lei para dispor sobre essa comissão. A redação visa superar o fato de que a nova redação do art. 41 não mais contemplará essa previsão.

Já o § 2º repete o que já diz o próprio art. 41, quanto às hipóteses de perda do cargo, mas impede que lei ordinária venha a dispor sobre outras hipóteses, como a dispensa por excesso de pessoal ou em decorrência de extinção ou fusão de órgãos. Mas deixa de exigir lei complementar para disciplinar a demissão por insuficiência de desempenho.

O art. 3º trata de regra a ser aplicada a empregado público, inclusive de empresa estatal, contratando antes da vigência da Emenda. A esses, as regras do inciso XXIII, “a” a “j”, passarão a ser aplicadas assim que emenda constitucional vier a ser promulgada, exceto se lei específica tenha sido editada até 1º de setembro de 2020, dispondo sobre algum dos casos referidos.

Assim, ainda que a EC venha a ser promulgada após a aprovação de lei com esses fins, não estará assegurado direito adquirido a tais vantagens ou direitos.

O art. 4º prevê que as atuais funções de confiança, cargos em comissão e gratificações não permanentes serão substituídos pelos “cargos de liderança e assessoramento”, “nos termos de ato do Chefe de cada poder”.

A presunção, aqui, é que não será preciso de lei em sentido formal ou material para promover tal transformação, embora somente o Poder Executivo esteja recebendo autorização para promover a transformação de cargos e funções sem aumento de despesa, por decreto.

O parágrafo único, prevê que ficam mantidas as regras para ocupação e “concessão” de cargos em comissão e funções de confiança e gratificações, até sua efetiva substituição pelos cargos de “liderança e assessoramento”.

Essa medida preserva, provisoriamente, as escassas regras que preveem o provimento privativo de cargos e funções, como a Lei nº 13.346/2016, e o Decreto 9.794/2019, no caso do Poder Executivo.

O art. 5º fixa regra para que os atuais servidores e empregados públicos possam manter os vínculos já existentes até a data da promulgação da Emenda Constitucional, no caso de acumulação de cargos. Para esses servidores, ficam, assim, mantidas as regras atuais, mas nada impede que venham a ser beneficiados pelas normas regras de acumulação previstas no art. 37, XVI e seguintes, se mais benéficas no caso concret.

O art. 6º, porém, mitiga a previsão de não aplicação do art. 37, XXIII, “i” aos atuais servidores. Esse dispositivo assegura o pagamento de parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, no caso de servidor público, pelo prazo de 2 anos a contar da vigência da Emenda Constitucional.

Por sua natureza, parcelas indenizatórias não são protegidas pela irredutibilidade, e podem ser extintas ou suprimidas, notadamente quando ausentes as causas que lhes deram origem. Assim, mesmo que não venha a ser aprovada lei com tal fim, essas vantagens serão extintas se seus valores e requisitos não estiverem previstos em lei. É o caso do auxílio-alimentação, auxílio-creche, indenização de transporte e outras vantagens cujos valores são fixados em atos infralegais.

O art. 7º explicita que as regras do §16 do art. 37, que trata da vedação de que afastamentos e as licenças sejam consideradas para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente, somente entrará em vigor quando vigorar também o § 17, que estabelece exceções àquela regra.

O art. 8º define que a regra do § 16 do art. 201, que trata da aposentadoria compulsória e extinção dos vínculos no caso de empregados de consórcios públicos e empresas estatais, será aplicada de imediato aos empregados públicos da administração pública direta, autárquica e fundacional, e também ao que vierem a ingressar antes da entrada do novo regime jurídico de que trata o art. 39-A.

A regra comporta duas interpretações: a de que essa regra não se aplica aos atuais empregados públicos de empresas estatais, ou seja, aqueles que já estão aposentados ou vierem a se aposentar compulsoriamente (com base no

que prevê o art. 201, §16 em vigor) até a promulgação da Emenda, sendo indubitoso que será aplicada aos que se aposentarem após a sua promulgação; a de que essa regra só seria aplicável aos empregados de estatais que vierem a ser contratados a partir da promulgação da Emenda.

Isso porque, no caso dos Incisos I e II do art. 8º, seria totalmente desnecessário dizer que a nova norma se aplica a tais servidores, pois a norma constitucional tem aplicação geral, exceto no que estabelecer exceção.

Dessa forma, tem-se aqui mais uma “sopa de letrinhas”, de conteúdo obscuro e tecnicidade duvidosa, fruto que é da irresponsabilidade e falta de transparência com que tal proposta foi elaborada.

O art. 9º autoriza os entes federativos a vincular ao RPGS, e não aos respectivos regimes próprios, os servidores que vierem a ser admitidos para cargos sem estabilidade, desde que aprovem lei complementar no prazo de 2 anos.

Com isso, ficaria limitado o ingresso no RPPS do ente aos servidores de “cargos típicos de Estado”.

Essa vinculação, contudo, na forma do parágrafo único, não afastaria o direito ao regime de previdência complementar, que cada ente deverá implementar de forma compulsória no prazo de 2 anos da vigência da EC 103.

Dada a aproximação das regras dos regimes previdenciários fixada pela EC 103, essa previsão não teria efeitos mais graves quanto a redução de direitos previdenciários, mas poderia reduzir ainda mais a capacidade de sustentação financeira dos RPPS, dado que perderiam parte da “massa” de contribuintes.

14 Revogações

Por fim, o art. 10 trata das revogações da atual Constituição.

O inciso I revoga dispositivos do art. 37.

A revogação do inciso IX decorre da adoção de um novo “regime” para os cargos temporários, que deixarão de estar vinculados a necessidade temporária de excepcional interesse público e passarão a contemplar outras hipóteses, ampliando a precarização do serviço público e reduzindo o ingresso por concurso público.

A revogação de alíneas do inciso XVI trata das atuais hipóteses de acumulação de cargos que passarão a ser disciplinadas e forma distinta, como já explanado.

Já o art. 39 sofre alterações profundas.

Embora não seja “revogado” na sua íntegra, a nova redação do caput e o novo art. 39 implicam, na verdade, na sua quase total derrogação, vez que não mais haverá um “regime jurídico único” para os titulares de cargos efetivos.

Deixa de existir, também, a previsão de um conselho de política de administração e remuneração de pessoal em cada ente da federação, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes, que não foi regulamentado em âmbito federal, embora tenha sido criado em Estados e Municípios.

A revogação dos incisos I, II e III do §1º, e a nova redação dada ao seu “caput”, descaracterizam completamente os princípios nele fixados, quanto aos parâmetros do sistema remuneratório.

A revogação do § 2º acaba com a previsão constitucional das Escolas de Governo, abrindo amplo espaço a sua privatização (no caso das existentes) ou mesmo mera substituição por prestadores de serviços, como instituições acadêmicas privadas ou mesmo públicas, descaracterizando-se o papel de instituições vinculadas à formação específica para a Carreira pública.

A revogação do § 5º, como já visto, pouco inova, dada a sua insuficiência para fixar parâmetros de remuneração. O princípio nele estabelecido, fixando uma amplitude remuneratória no serviço público, desde há muito não tem efeitos práticos.

O inciso III revoga o § 4º do art. 41.

Como já visto, essa revogação parte da premissa de que só será efetivado ou estabilizado o servidor que tiver “desempenho satisfatório”, tema que será objeto das leis previstas no art. 39 e 39-A. Nesse caso, porém, não haverá necessidade constitucional de uma decisão por órgão colegiado, mas poderá se dar por mera decisão da chefia imediata.

O inciso IV revoga do § 3º do art. 42, tema que passa ser tratado no art. 42, § 1º, onde remete-se a aplicação dos §§ 3º e 4º do art. 142, já examinados, com a ampliação do direito à acumulação de cargos pelos PMs e Bombeiros militares.

A revogação do inciso XI do art. 48, como já examinado, é decorrência da transferência ao Presidente para dispor por meio de decreto sobre extinção de órgãos, ou sua criação “sem aumento de despesa”.

A revogação pelo inciso VI do parágrafo único do art. 84 decorre da nova redação dada ao mesmo comando normativo, que passa a referir-se, apenas, ao provimento de cargos, que continuará a poder ser delegado. Assim, o novo § 1º do art. 84 tratará dessa mesma delegação.

Conclusão

A presente análise, preliminar, não pretende de forma alguma esgotar o exame da PEC 32/2020.

Pelo contrário, ela visa, sobretudo, apontar dúvidas, falhas e questionamentos que possam subsidiar não apenas o seu enfrentamento imediato, como auxiliar a identificação de itens que mereçam ajustes, e elaboração de emendas com esse fim.

A tarefa, além de árdua, porém, será inglória, dado o contexto em que essa PEC vem à lume.

A grave crise fiscal por que passa o país, agravada pela pandemia Covid-19 e um elevadíssimo déficit público, fortalece a tese da necessidade de cortes de despesas, apoiada cegamente pelo Mercado e pelos meios de comunicação.

Salta aos olhos a ausência de bom senso nessa análise mercadológico-midiática, fortalecida por “estudos” de *think tanks* neoliberais, como o Instituto Millenium, e comentaristas políticos/econômicos que reverberam a tese de que é preciso reduzir custos, eliminar privilégios, e até mesmo alegam que a PEC foi “esvaziada” antes de seu envio ao Congresso, ou de que não terá efeitos de curto prazo, sendo, por isso, *inócua*.

Ademais, a tramitação não afasta riscos que serão potencializados no caso de apreciação rápida das PECs 186 e 188, de 2019, no Senado, ou da PEC 438, de 2018, na Câmara, ou de projetos de lei destinados a “materializar” as concepções de redução de despesas já externadas pela PEC.

Com efeito, a intenção do Governo é enviar, simultaneamente à tramitação da PEC, projetos de lei tratando de temas como *avaliação de desempenho, ajustes no estatuto dos servidores, diretrizes de carreiras e modernização das formas de trabalho*, e, então, após a “aprovação” da PEC, introduzir o projeto de lei complementar do “Novo Serviço Público”.

Até o final de 2021, como prevê a Lei Complementar 173/2020, não haverá quaisquer medidas de recomposição salarial ou concursos públicos, não obstante haja pressões setoriais para a “flexibilização” da aplicação das vedações estabelecidas pela lei complementar, que apenas permite a reposição de vacâncias ocorridas, presumidamente, a partir da sua vigência, vez que a intenção da norma é o congelamento de despesas, interpretação que o PLDO para 2021, em tramitação no Congresso, valida inteiramente.

Somente uma articulação dos partidos de Oposição no Congresso com as entidades sindicais representativas de servidores, e a sensibilização dos parlamentares que, embora alinhados ao Governo, tenham real preocupação com o serviço público, impedirá a apreciação célere da PEC 32/2020, e permitirá o refreamento do ímpeto reformista do Presidente da Câmara dos Deputados, que é um de seus apoiadores mais convictos e fiador de seu envio ao Congresso Nacional, ainda que não haja condições para a sua tramitação regular.

Desse modo, destacada a total impropriedade da PEC 32/2020, suas gravíssimas falhas conceituais, a sua precária elaboração e incapacidade de conduzir a um resultado positivo, mas sim ao desmonte do regime jurídico único, e das possibilidades de um serviço público profissionalizado e protegido de desmandos e arroubos autoritários, a luta dos servidores será, evidentemente, pela rejeição da PEC 32/2020, mas ciente de que há riscos de que seja aprovada, o que exigirá um trabalho intenso de crítica e construção de alternativas.

Em 7 de setembro de 2020.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor Legislativo

Advogado – OAB RS 26485 e OAB DF 49777

Professor Colaborador da EBAPE/FGV

Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP)

Mestre em Administração e

Doutor em Ciências Sociais/Estudos Comparados (UnB)