



## **A REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº32, DE 2020) – ANÁLISE DE SEU CONTEÚDO E CONSTITUCIONALIDADE**

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 umavez – 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 “minirreforma administrativa”<sup>1</sup>, mediante a ampliação da contratação temporária, 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 e, em muitos casos, até mesmo dispensando-o

---

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

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 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: a 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 2020<sup>2</sup>, houve em 2020 aumento do risco de rompimento do teto de gastos em 2021. Desde agosto de 2018, a IFI tem alertado que o teto seria cumprido até 2020, mas as dificuldades seriam maiores a partir de 2021. A IFI considerava, então, que havia risco alto de

---

<sup>2</sup> [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43\\_AGO2020\\_3\\_Orcamento.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43_AGO2020_3_Orcamento.pdf)

rompimento do teto, o que implicaria na aplicação de todas essas limitações já em 2021. Estimativas posteriores apontam que, devido à elevação da inflação e controle de despesas, esse risco passou de alto a moderado, em 2021.

A evolução do teto de gastos, segundo a IFI, evidencia que, de 2017 a 2020, houve pequena folga, indo de R\$ 60 bilhões, em 2018 a R\$ 34 bilhões em 2019, mas voltando a R\$ 52 bilhões em 2020. Para 2021, no cenário “otimista”, haveria folga de apenas R\$ 2,9 bilhões, mas nos cenários base e otimista, haveria riscos de descumprimento<sup>3</sup>.

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 do teto de gastos fixado pela 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 IFI<sup>4</sup>, as despesas com créditos extraordinários executadas em 2020 (exceto PAC), de R\$ 396,3 bilhões, decorreu de medidas como (i) auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 275,8 bilhões); (ii) despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R\$ 40,5 bilhões); (iii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 31,3 bilhões); e (iv) ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 369,3 milhões). As despesas obrigatórias cresceram 43,1%, em termos reais, atingindo R\$ 1.682,9 bilhões, no acumulado de 2020, até novembro, enquanto as despesas discricionárias registraram queda de 7,6%.

A EC 109, de 2021, resultante da PEC 186/2019, trouxe novos elementos para essa discussão, ao desvincular o teto de despesas da aplicação de medidas de contenção do gasto público.

Em seu lugar, fixando um “subteto”, ela deu ao art. 109 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição redação que permite o congelamento da despesa primária da União, e, em especial, da despesa com pessoal e encargos, sempre que, na aprovação da Lei Orçamentária Anual, for constatado que no âmbito das despesas sujeitas aos limites de gastos, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95%. Acionado esse “gatilho”, aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, vedações diversas para impedir o crescimento da despesa.

No caso dos Estados e Municípios, a EC 109 fixou no art. 167-A da CF as mesmas regras de controle da despesa, a serem aplicadas quando apurado, no período de 12, que a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera

<sup>3</sup> IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 49 – Fev. 2021. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49\\_FEV2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf)

<sup>4</sup> IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 48 – Jan. 2021. [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48\\_JAN2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48_JAN2021.pdf)

95%. E as medidas de ajuste fiscal serão aplicadas enquanto permanecer essa situação.

No caso da União, os dados apontam que, em 2021, a relação entre despesas obrigatórias e despesas primárias alcançará cerca de 92,3%<sup>5</sup>, ou seja, haveria “folga” de apenas 2,7 pontos percentuais. Em 2022, segundo estimativas do Ministério da Economia, a relação atingirá 94%, reduzindo a 1 p.p. a “folga”<sup>6</sup>.

A PEC 32/2020 parte de premissas semelhantes, ao propor medidas que, a pretexto de “reformatar” 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.

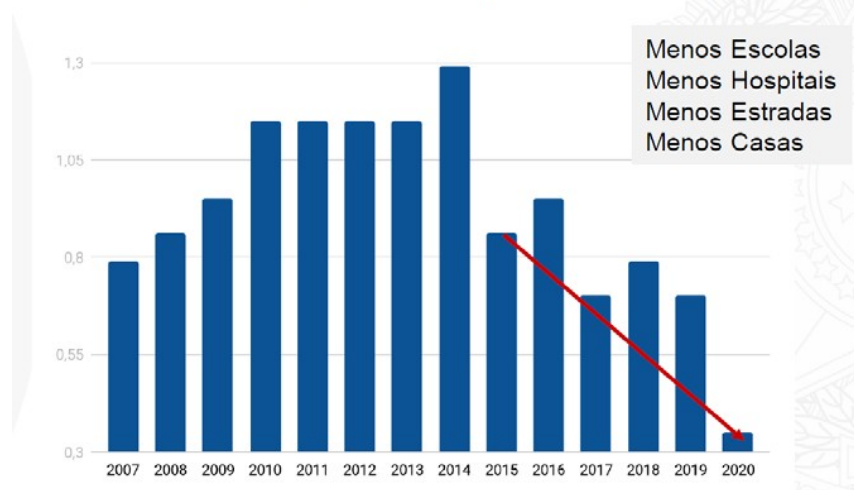
Nesse contexto, aponta que a despesa com pessoal ativo experimentou crescimento de 145% em 12 anos, passando de cerca de R\$ 44,8 bilhões em 2008 para R\$ 109,8 bilhões, ao passo que o investimento público caiu de cerca de 5,2% do PIB para cerca de 0,8% do PIB:



<sup>5</sup> IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 52 – Maio de 2021, p. 32. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589004/RAF52\\_MAI2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589004/RAF52_MAI2021.pdf)

<sup>6</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA/ SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA/SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Apresentação PLDO 2022. 15 de abril de 2022.

**Investimento Público (Executivo Federal), % do PIB (2007-2020)**



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”<sup>7</sup>, publicado em 2017, segundo o qual o gasto público é 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”<sup>8</sup>, 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 desafios limitados”.

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

<sup>7</sup> <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>

<sup>8</sup> <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>

- 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 2021 - R\$ milhões**

Ano	Dotação Inicial (a)	Autorizado	Executado	% Exec.	RCL (1)	% RCL (2)	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
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	6.269.328,0	4,4
2017	306.916,0	310.661,0	304.127,9	97,9	727.254,3	41,8	6.583.319,0	4,6



<b>2018</b>	322.777,1	328.744,9	316.688,5	96,3	805.348,4	39,3	6.889.176,1	4,6
<b>2019</b>	350.435,4	344.307,8	332.057,3	96,4	905.658,6	36,7	7.256.925,6	4,6
<b>2020<sup>a</sup></b>	344.614,0	345.145,4	220.695,5	63,9	789.910,6	43,7	7.174.000,0	4,8
<b>2021<sup>a</sup></b>	363.651,6	-	-	-	804.490,0	45,2	7.662.000,0	4,7

Fonte: PLOA 2021 e SIGA Brasil e STN/ME - RREO; PIB: BACEN. CONOF/CD- CONORF/SF. NOTA TÉCNICA CONJUNTA No 4/2020

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
<b>CIVIS <sup>1</sup></b>	<b>107.961,28</b>	<b>108.822,16</b>	<b>116.692,88</b>	<b>181.448,42</b>	<b>192.658,07</b>	<b>178.352,20</b>
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
<b>- Adm Direta</b>	<b>51.653,43</b>	<b>50.362,38</b>	<b>61.524,72</b>	<b>88.809,53</b>	<b>85.109,55</b>	<b>78.512,61</b>
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
<b>- Autarquias</b>	<b>35.372,54</b>	<b>37.084,43</b>	<b>34.583,89</b>	<b>58.225,05</b>	<b>68.407,29</b>	<b>63.470,55</b>
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
<b>- Fundações</b>	<b>12.162,04</b>	<b>12.295,68</b>	<b>10.671,16</b>	<b>19.276,54</b>	<b>19.495,94</b>	<b>18.025,94</b>
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
<b>- Banco Central do Brasil</b>	<b>2.112,38</b>	<b>1.977,39</b>	<b>2.299,52</b>	<b>3.516,70</b>	<b>3.134,84</b>	<b>2.891,34</b>
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
<b>- Empresas Públicas</b>	<b>4.230,35</b>	<b>3.970,27</b>	<b>3.092,82</b>	<b>4.794,46</b>	<b>8.590,89</b>	<b>8.112,80</b>
<b>- Sociedades de Econ. Mista</b>	<b>1.117,77</b>	<b>995,12</b>	<b>1.523,41</b>	<b>1.943,75</b>	<b>2.765,67</b>	<b>2.572,69</b>

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/SEGEP. 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 juros<sup>9</sup>.

Dados da OCDE, com metodologia de apuração diferente, apontam, em linhas gerais, o mesmo quadro: em perspectiva comparada, o Brasil despense 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

<sup>9</sup> 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)

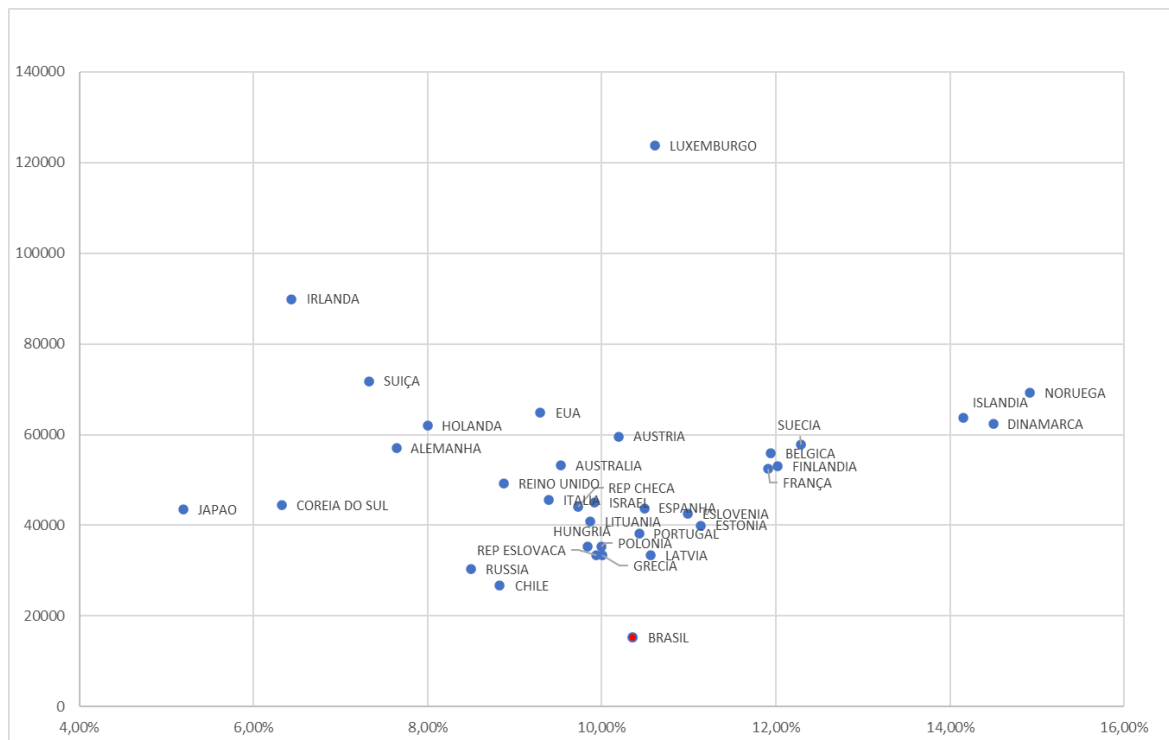
Irlanda	26,7	27,1	-1,4	9,0	10,3	-6,6
Israel	26,3	..	1,5	8,5	..	0,2
Itália	19,7	20,1	-2,1	8,0	6,8	-1,7
Japão	14,0	..	-3,0	12,0	..	-1,0
Coreia do Sul	21,0	..	-2,0	18,8	..	-4,8
Letônia	27,0	26,4	-2,2	13,3	14,5	-5,8
Lituânia	28,7	28,8	1,0	10,8	10,0	-7,0
Luxemburgo	20,9	21,3	-0,4	12,0	12,1	-0,7
México	32,0	..	-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
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
<b>OECD</b>	22,8	..	-1,3	9,5	..	-1,5
<b>Brasil</b>	<b>20,3</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>3,6</b>	<b>..</b>	<b>..</b>
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.

E, mesmo se considerado apenas o gasto com pessoal, como proporção do PIB, não se evidencia uma despesa em descompasso com o que se observa entre os países da OCDE para os quais há dados disponíveis:

*Gráfico 1 – PIB Per Capita em USD PPP x Despesa com Pessoal e contribuição previdenciária com o% do PIB (2019)*



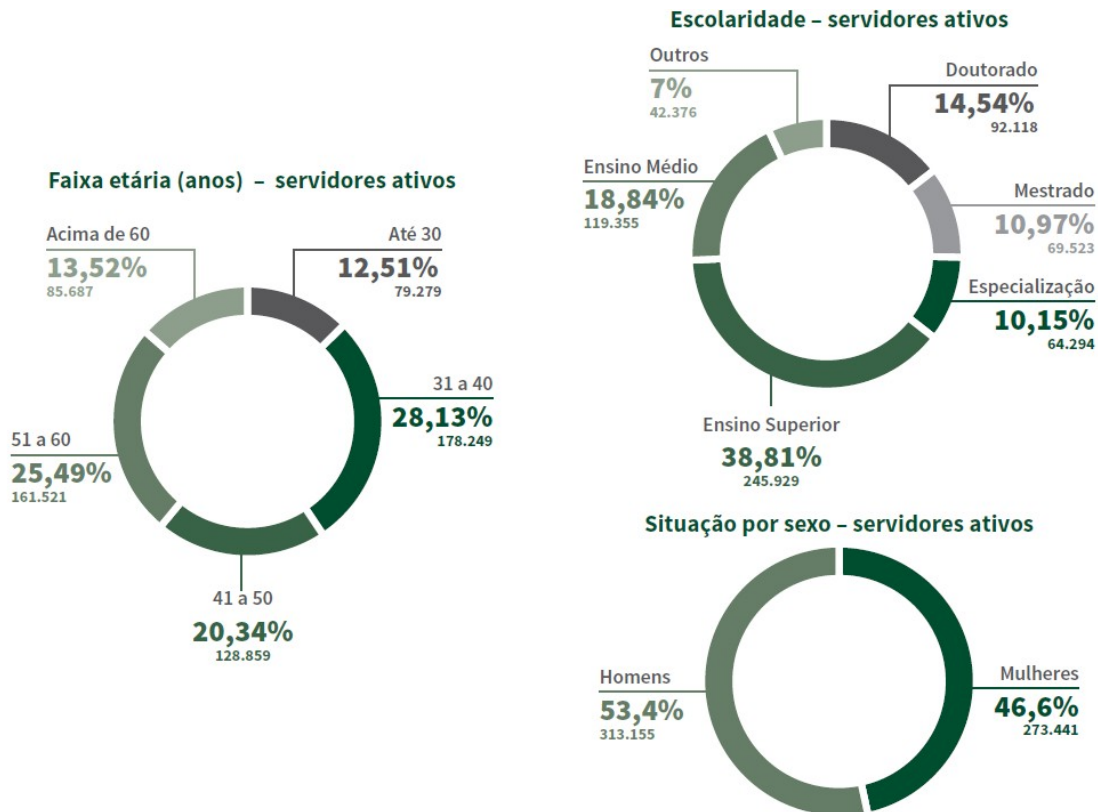
Fonte: OECD Stats e Banco Mundial. Elaboração nossa.

Assim, considerado o PIB per capita, substancialmente mais baixo no Brasil que o dos países da OCDE, a despesa com salários e contribuição previdenciária de servidores no Brasil (que inclui despesas com pessoal militar), é da ordem de 10,36% do PIB/PPP, percentual que é inferior ao de 14 países da OCDE, inclusive Portugal, Espanha e França. Contudo, é superior ao de países como Alemanha, EUA, Reino Unido e Austrália, cujo PIB per capita e renda média da população são substancialmente mais elevados.

Não se desconhece o fato de que a realidade de alguns Estados é diferente da verificada na União, 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, como a afirmação de que o Brasil é um dos países com mais elevada proporção de despesa com servidores em relação ao PIB, mas sem considerar os componentes do gasto computados em cada país, 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.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true\\_consulta](http://painel.pep.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&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 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 para as Forças Armadas. A EC 19/98, além disso, não deixou de promover ajustes relativos à magistratura e ministério público, visto que o poder constituinte derivado não está sujeito, no plano federal, à reserva de iniciativa estabelecida para cada Poder.

Ademais, no julgamento da ADI 5.296, em que se discutia a reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo para propor emenda à Constituição para dispor sobre a autonomia da Defensoria Pública, o STF entendeu que não se aplica a reserva de iniciativa ao poder constituinte derivado, aspecto que, se levada ao extremo, acabaria por inviabilizar a edição de emendas sobre matérias de iniciativa legislativa privativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do

procurador-geral da República, cujos titulares, ademais, não têm iniciativa expressa para propor Emendas à Constituição, nos termos do art. 60. A própria “reforma do Judiciário”, conformada na EC 45/2004, como reconheceu o STF, resultou de iniciativa parlamentar, e não do Poder Judiciário.

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 tentado 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 pseudorreforma que, ao fim e ao cabo, adote aquilo que autores como Dunleavy & Hood (1994)<sup>10</sup> 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, cuja admissibilidade foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados em 31 de maio de 2021.

## 1 Princípios da Administração Pública

Os princípios elencados no “caput” do art. 37 são as **pedras basilares** de toda a organização administrativa e da conduta dos servidores e administradores públicos, nos 3 Poderes, e valem tanto como **regras objetivas** para definir, condicionar e limitar o exercício do Poder, como **garantias dos administrados** diante do Estado.

Não é concebível, no Estado Democrático de Direito, que o Governante esteja acima do cidadão e do servidor público, de forma absoluta e discricionária, mas apenas e quando houver o exercício de prerrogativas necessárias à melhor condução dos negócios do Estado e ao atendimento da supremacia do interesse público, definido a partir dos objetivos e deveres da Administração e seus órgãos e não a partir de critérios difusos e personalistas.

---

<sup>10</sup> Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management. pp.9-16.

Como ensina o Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, os “poderes” da Administração Pública, como o “poder regulamentar”, “poder normativo”, “poder discricionário”, “poder hierárquico” ou quejandos, não podem ser vistos com um conjunto de “poderes” desfrutáveis pelo Estado em sua feição administrativa, mas devem ser considerados como efetivamente são, ou seja, “*como um conjunto de limitações aos poderes do Estado ou, muito mais acertadamente, como um conjunto de deveres da Administração em face dos administrados*” (in Curso de Direito Administrativo, 32ª ed, p. 44.).

E, quanto aos princípios, ensina Celso Antônio:

*“Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico”. Eis porque: “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”. (Idem, p. 54)*

Definir princípios, assim, não é tarefa para amadores. A sua integração ao texto de uma Constituição deve ser considerada a partir da evolução, e de sua consolidação como *regras-matrizes*, sobre as quais não pairam dúvidas quanto à sua aplicação e inafastabilidade, pois é a partir deles que se extrai a **validade de todo o sistema normativo**.

Mas não é o que faz a PEC 32/2020.

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.

A profusão de novos princípios decorre mais de **modismos e debates ainda incipientes** do que de sua necessidade ou ampla aceitação, e 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).

Por exemplo, 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.

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 defender os mais necessitados.

Já o princípio da **subsidiariedade** encerra **graves riscos e danos** à atuação do Estado. Esse princípio já se acha contemplado nos art. 170, 173, 174 e 175 da CF, no que se refere à exploração de atividades econômicas, e consiste na noção de que “a atividade econômica pública é complementar da iniciativa privada” e só pode ocorrer para que o Estado ocupe “espaços vazios dos quais se ausenta a iniciativa privada ou quando esta fracassa” (Luis Roberto Barroso. Regime jurídico das empresas estatais, Revista de Direito Administrativo, v. 242, p. 87).

Esse princípio não pode ser ampliado na forma proposta, passando a constar do “caput” do art. 37, pois submeteria a prestação de serviços essenciais à verificação e comprovação de que não há iniciativa privada apta a prestar tais serviços. Ou seja, o Estado só poderá atuar quando a iniciativa privada não tiver interesse ou não estiver apta a fazê-lo. Caberá ao “mercado”, portanto, a provisão de serviços públicos, além da exploração de atividades econômicas. Reduz-se, assim, de forma absurda, a margem de ação do Estado por meio de órgãos e entidades de sua administração nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento econômico, assistência social e outras.

Vale lembrar que na área da saúde a atuação privada é expressamente prevista no art. 199 como complementar ao Sistema Único de Saúde. Como alerta a Profa. Irene Nohara:

*“Num contexto de crise, é também uma lição seguida atualmente, com a intensificação dos problemas de desemprego com os efeitos da COVID-19, que o Estado deve mobilizar suas forças para promover políticas de retomada da economia, sobretudo em um País em desenvolvimento. No entanto, na contramão da necessária mão relevante do Estado numa situação anticíclica, a PEC, descontextualizada, vem trazer ao caput do art. 37, isto é, ao núcleo constitucional da disciplina que rege a Administração Pública, uma visão subsidiária do Estado, como se ele fosse meramente complementar e subsidiário até às forças do mercado e da sociedade civil, isto é, requeitando a visão minimalista do Estado...”*

*Nesta situação de dramática necessidade social, em que 7 em cada dez brasileiros precisam do SUS, pois não têm condições de fazer uso do atendimento privado, o governo deseja mudar o papel constitucional do Estado para alicerçá-lo numa visão subsidiária.” (in “5 PONTOS EXPLOSIVOS DA PEC 32 DA REFORMA ADMINISTRATIVA. 07.02.2021, <https://direitoadm.com.br/5-pontos-explosivos-da-pec-32-da-reforma-administrativa/>)*

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.

Eles podem ser objetivos a serem buscados como meio de assegurar o próprio princípio da eficiência, mas de forma setorial ou em relação a determinadas políticas, mas não podem ser “princípios”, por definição inafastáveis.

A própria inovação não pode ser tida como um valor absoluto, apesar de fazer parte da evolução humana. A inovação foca em novas técnicas ou ferramentas para chegar a um objetivo, com 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. Levada ao pé da letra, obrigaria a Administração a se tornar refém de tecnologias “modernas”, e pretensamente eficientes, ainda que excludentes, como a tendência ao uso de “aplicativos” e inteligência artificial para mediar a relação entre Administrados e a Administração, e até mesmo para substituir servidores em atividades que vão da medicina aos serviços jurídicos, elaboração de análises estatísticas e aplicação de sanções.

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 voltada a um único fim, e guiada pelos mesmos fundamentos.

Ora, é certo que o Estado e sua Administração têm como único fim lícito o 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, do exercício da autoridade ou mesmo da hierarquia, mas sempre de forma motivada e orientada ao interesse público.

Vale lembrar o magistério de Paulo Modesto, quanto a essa “profusão” de novos conceitos, muitos deles desnecessários, e outros *contraproducentes*:

*“Qual a finalidade de subdividir e decompor princípios, tornando incerto o conteúdo próprio dos princípios fragmentados, cuja extensão foi em grande parte parametrizada ao longo de três décadas de trabalho doutrinário e jurisprudencial?”*

*Como dois enunciados não devem contemplar o mesmo sentido prescritivo, será preciso redefinir o conteúdo de cada um dos princípios enunciados, gerando insegurança jurídica, ativismo judicial, ativismo ministerial, obstáculos a celebração de negócios, atos e parcerias, ao invés de melhoria da máquina pública.*

*No melhor cenário, a inflação de princípios jurídico-administrativos consumirá capital político para não resultar em nada que os atuais princípios já não comportem; no pior*

*cenário, criará insegurança jurídica e novos obstáculos à eficiência da administração pública.” (in PEC 32 – Notas Sobre a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa da Gestão Bolsonaro. Direito do Estado, nº 473, outubro de 2020.*

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.

A introdução de princípios na Carta Magna deve ser vista com cuidado, pois a introdução do princípio da “eficiência” pela EC 19/98, ao final, acabou se revelando uma “chave-mestra” para flexibilizar o próprio texto Constitucional. Outros, como os ora abordados, poderão tornar a gestão pública refém de interpretações e elaborações teóricas inusitadas, ou mesmo dar margem à ampliação da judicialização contra a atuação dos agentes públicos.

Se for o caso de se incorporar conceitos, os já reconhecidos pela doutrina, como o da continuidade, o da proporcionalidade e o da indisponibilidade do interesse público se mostram mais úteis para a proteção do cidadão, e merecem o respaldo do Constituinte derivado.

Por injuridicidade, portanto, e incompatibilidade com os deveres estabelecidos pela Constituição ao Estado, e às próprias garantias constitucionais firmadas no art. 5º da CF, deveriam ser suprimidos os novos “princípios” propostos pela PEC 32/2020.

Nesse sentido, decidiu a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, nos termos do Parecer do Relator, pela **supressão desses novos princípios**, superando, assim, essa indevida ampliação:

*“Com efeito, a inclusão de expressões que não possuem a natureza de princípio ou a densidade normativa ínsita a essa categoria pode gerar um efeito colateral deletério para ordenamento jurídico, sobretudo em se tratando de expressões dotadas de vagueza conceitual. Um dos efeitos imediatos da inserção de tais expressões como princípios vem em prejuízo da segurança jurídica, que é um direito fundamental. O princípio da segurança jurídica, reconhecido como garantia fundamental, representa o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, bem como da proteção da confiança. O conjunto dos servidores do Estado brasileiro, assim como todos os cidadãos, deve ter a confiança nos atos e decisões emanadas da Administração Pública. A eventual admissão das expressões propostas como princípios da Administração Pública levaria a uma excessiva abertura normativa não apenas indesejável, mas prejudicial à estabilidade jurídica e à própria Administração Pública e incompatível com a garantia constitucional fundamental da segurança jurídica, que tem sede última no postulado do devido processo legal. É por essa razão que a ampliação do rol de princípios da Administração Pública tal como consta na Proposta de Emenda à Constituição não deve ser admitida.”<sup>11</sup>*

## 2 Vínculos e forma de ingresso no serviço público

---

<sup>11</sup> Parecer do Relator Dep.. Darci de Matos à PEC 32/2020 – CCJC, apresentado em 24.05.2021.

A PEC 32/2020 propõe alterações no art. 37, em seus incisos I e II e o novo inciso II-A, assim como alterações ao art. 39 e 39-A, para definir novas espécies de “vínculos” dos agentes públicos, em detrimento dos conceitos de “cargo público efetivo” e “funções públicas”.

O termo “vínculo” tem caráter genérico e jamais foi adotado para definir formas de provimento no direito administrativo brasileiro. 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.

Além da alteração ao inciso I do art. 37, o inciso 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, válida para todos os provimentos, inclusive para cargos públicos efetivos, de 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, sob pena de afronta aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade e, por fim, da igualdade. O recrutamento para empregos públicos, assim, mesmo em empresas estatais, não pode se dar de forma a ignorar o critério elementar de proporcionalidade, nem estabelecer requisitos que, por desnecessários ao exercício do cargo, se revelem capazes de “direcionar” o recrutamento para determinados segmentos ou indivíduos.

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. 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.

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

Contudo, passa a ter assento constitucional, como regra geral, o cumprimento de um “período de experiência” de no mínimo um ano, com desempenho “satisfatório”, como regra geral, e de no mínimo dois anos, para os cargos típicos de Estado. Ou seja, o indivíduo aprovado em provas ou provas e títulos, não será nomeado, **mas investido por prazo indeterminado (pois poderá ser de 1 ou 2, ou de 5 ou até 10 anos, visto que a PEC não o define)** 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? Caso não investido no cargo, ao final do vínculo de experiência, serão válidos os atos por ele

praticados?

Ao final, após o prazo de “experiência”, que poderá ser bem maior do que o mínimo previsto nos incisos II-A e II-B, 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. Essa possibilidade fere, assim, o próprio princípio da moralidade, induzindo condutas impróprias e a exacerbação do conformismo e da subordinação dos servidores durante o “vínculo de experiência”, às chefias que os avaliarão.

Assim como no caso dos servidores de cargos “não típicos”, também no caso dos servidores de cargos típicos de Estado, 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 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.

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.

Trata-se de um conjunto de modificações que, complementado pela redação dos art. 39 e 41, virtualmente eliminam a estabilidade no cargo público, e abre margem a enorme grau de discricionariedade nos processos de recrutamento, diferenciando o que não comporta diferenciações.

## 2.1 Cargos comissão

A nova redação dada ao art. 37, V revela mais uma “inovação” terminológica, e que encerra enorme risco de ofensa aos princípios basilares da organização administrativa e da impessoalidade.

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 esses cargos 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.

Por fim, o inciso V remete à lei dispor sobre o regime jurídico dos “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 § 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.

Tais alterações nenhum bem trarão ao Estado, e, pelo contrário, apenas tornarão o serviço público mais vulnerável a apropriação clientelista de seus cargos de confiança. Ao contrário, deve ser adotada uma política de valorização do servidor de carreira, com a regulamentação do atual art. 37, V, de forma a reduzir-se os cargos de livre provimento apenas ao indispensável ao comando político do Governo.

A recente edição da Medida Provisória nº 1042, de 2021, que “Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança, autoriza o Poder Executivo federal a transformar, sem aumento de despesa, cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, prevê os Cargos Comissionados Executivos - CCE e as Funções Comissionadas Executivas - FCE e altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre secretarias”, é exemplo dos riscos que a PEC 32/2020 amplifica, pois, de forma inconstitucional, confere ao Presidente da República poderes amplos para “transformar” cargos e funções,

ampliando o seu número sem previa aprovação legislativa, e, nos termos da PEC, esses cargos e funções poderão ser utilizados para a própria substituição de pessoal efetivo, livremente recrutado, em afronta ao princípio da impessoalidade.

## 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.

Há que se destacar, porém, que a EC 109, de 2021, introduziu na Constituição novo art. 167-C, o qual prevê que, com o propósito exclusivo de enfrentamento de situação de calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação emergencial de pessoal. Assim, já se deu a essas contratações tratamento especial, ainda que limitado circunstancialmente.

## 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 cargos típicos de Estado.

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

A restrição é afastada, na forma do inciso XVI-A, no caso de exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários.

O novo inciso XVI-B, porém, autoriza a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse.

Assim, para os titulares de cargos “típicos de Estado”, que serão

definidos a partir de critérios ainda não explicitados, hipóteses hoje previstas na legislação passarão a ser vedadas, em favor de uma noção de “dedicação exclusiva” ao serviço público que, ao final, pode acabar 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.

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

Assim, a modificação proposta amplia as possibilidades de acumulação de cargos públicos. 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 10.000 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.

Por reconhecer a impropriedade da diferenciação, nos termos propostos, de tratamento entre cargos típicos e não típicos de Estado, o parecer do Relator na CCJC da Câmara concluiu pela inadmissibilidade da vedação aos titulares de cargos típicos do exercício de “*qualquer outra atividade remunerada*”, visto que a situação “não revela o necessário conflito de interesses, mas impede, à título de exemplificação, que determinado ocupante de cargo típico de Estado possa exercer uma atividade remunerada de músico, mesmo que essa atividade não comprometa sua jornada e suas atividades no cargo público.”

Segundo o Parecer, “impedir que esse servidor exerça qualquer outra atividade remunerada representa uma restrição flagrantemente inconstitucional que não se justifica por ser o único tipo de vínculo da presente Proposta de Emenda à Constituição a continuar tendo direito a estabilidade”, ferindo o “o núcleo essencial do inciso XIII do art. 5º (livre o exercício de qualquer trabalho), bem como o art. 5º, *caput* (igualdade em sentido formal e material), ambos da Constituição Federal de 1988, pois a expressão “*a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive*” impossibilita o necessário tratamento jurídico adequado para situações fáticas diversas.”

Dessa forma, o texto resultante excluiu para os servidores de cargos típicos de Estado a vedação da realização de qualquer outra atividade remunerada, mas manteve a proibição, genérica, da acumulação de cargos públicos, exceto no caso de docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão



regulamentada quando houver compatibilidade de horários, observado; para os demais cargos, fica autorizada, sem essa restrição, a acumulação remunerada de cargos públicos **de qualquer natureza**, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse.

## 4 Vedação a direitos e vantagens

Infringindo a cláusula pétrea do art. 60, § 4º, I, que preserva a autonomia federativa, a alteração ao art. 37, na forma do inciso XXIII, prevê uma ampla redução de direitos e vantagens dos servidores limitando a capacidade de todos os entes de disporem sobre seus servidores.

A alínea “a” veda 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”.

Contudo, o magistério, público e privado, não tem atividade regular em sala de aula durante as “férias escolares” e, assim, o professor faz jus a 20 dias de férias em cada intervalo, pelo menos. Esse direito deve ser preservado em face de se tratar de categoria que tem, inclusive, direito à aposentadoria antecipada face ao alto desgaste físico e emocional.

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 23 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 CNMP 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, regra, porém, que não se aplica aos militares das Forças Armadas e Polícias Militares. Nessas situações, onde a antiguidade é o critério alternativo ao “merecimento”, as promoções não serão afetadas.

Ocorre que a progressão, por não se traduzir em elevação de responsabilidades na carreira, mas reconhecimento, em regra, da experiência acumulada, deve ser permitida, nos termos da Lei, inclusive por antiguidade, sob pena de engessamento exagerado do desenvolvimento do servidor na carreira.

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, Banco Mundial,

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”.

Durante a apreciação da PEC 186/2019 pelo Senado, foi, inclusive, afastada a possibilidade da redução de jornada com redução remuneratória, mesmo em situação de excesso 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

Ampliado o escopo da norma introduzida na Carta Magna pela EC 19/98, a PEC 32 altera 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.

O novo inciso IV introduz a possibilidade de contratação de pessoal sem concurso, mas mediante “processo seletivo simplificado”, por prazo determinado, ampliando, assim, de forma até mesmo imoral a “flexibilidade” conferida aos órgãos e entidades.

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, e fere princípios basilares do Regime Jurídico Administrativo.

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 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (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 MROSC (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 dos Servidores

A PEC 32/2020 altera drasticamente as regras relativas ao regime jurídico do servidor público, em complemento ao proposto ao art. 37, II. São objeto dessa proposta:

I - alteração ao art. 39, “caput” e § 1º, e os §§ 1º-A, § 1º-B e 1º-C, e art. 39-A da CF, constantes do art. 1º.

II – revogação dos incisos I, II e III do § 1º; e dos § 2º e § 5º do art. 39 da CF, constantes do inciso II do art. 10.

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. Usurpa, assim, a competência dos entes subnacionais, indo muito além do previsto pelo Constituinte Originário, ferindo o limite de emenda do art. 60, § 4º, I.

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 à CF pela EC 19/98, como forma de compensar a supressão da garantia de isonomia para cargos de atribuições iguais ou semelhantes. 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. Fere, assim, o art. 5º. XXXVI da CF.

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”. Em flagrante quebra do princípio da igualdade, 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).

Tamanha impropriedade não pode prosperar, pois joga por terra o direito ao regime jurídico único e, por consequência, à estabilidade, para a grande maioria dos servidores públicos, além de desestruturar carreiras e até mesmo retirar a garantia de um sistema de carreiras, precarizando e fragilizando o serviço 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 I prevê que essa lei disporá sobre o “vínculo de experiência”, como etapa do concurso, e **cuja duração será de no mínimo 1 anos para cargos sem estabilidade, e no mínimo 2 anos para cargos típicos de Estado, podendo essa Lei fixar prazo superior, sem qualquer limitação.** 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, e cujas possibilidades são ampliadas, para que possam ocorrer não somente no caso de necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, mas também no caso de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço, ou para atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, e para atividades ou procedimentos sob demanda. Além da ampliação exagerada de possibilidades, esses contratos por prazo determinado serão contabilizados como despesa de custeio (art. 37, § 8º, IV), incentivando-se, claramente, a sua utilização como forma substitutiva do servidor permanente e concursado.

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.

Tais propostas colocam em grave risco as garantias do regime estatutário, que poderá ser virtualmente extinto.

Ademais, a definição, como prevê o § 1º do art. 39-A, de que os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal, configura também afronta ao princípio federativo. Segundo Paulo Modesto, a concentração no plano federal dessa competência “suscita a questão da invasão da autonomia política dos estados e municípios” (MODESTO, op. Cit), e, com efeito, remete a um juízo de valor fixado fora do respectivo âmbito, e não derivado diretamente da Constituição, a própria definição de quem terá estabilidade no serviço público, doravante. Como destaca Paulo Modesto,

*“A norma extingue definitivamente a exigência do regime jurídico único e restringe a autonomia dos estados e municípios em matéria de pessoal. Sobrevindo a “lei complementar federal”, o que for incompatível na legislação local ficará suspenso. A rigor, é o contrário do lema “menos Brasília, mais Brasil”, pois aqui o que se fará é **ampliar a centralização normativa e de poder** (“Mais Brasília, menos Brasil”). Essa orientação suscitará relevante questionamento jurídico, pois **emenda constitucional não pode amesquinhar o princípio federativo em matéria contida em um dos núcleos do direito administrativo**. A operatividade dessas normas provavelmente será baixa, se não for nula, por isso as classifico também entre as normas-placebo, sem recusar alguma operatividade residual em algum caso concreto ou alguma situação específica.” (MODESTO, P. Op cit.)*

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, deveriam 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, **afastou 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 Projeto de Lei, afirmando a EM 004/2008-MP, que “o § 2º do art. 39 da Constituição Federal estabelece, de forma inequívoca, a natureza essencialmentepública 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 valoresde 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

Complementando a redução do escopo da estabilidade no serviço público fixada na forma do art. 39 e 39-A, a PEC promove alterações no art. 41 da CF

e insere novo art. 41-A da CF, dispondo sobre a aquisição da estabilidade no serviço público e as condições para a perda do cargo efetivo.

A estabilidade passa a ser atribuída apenas e exclusivamente ao servidor que, após o término do “vínculo de experiência”, **que poderá ser de 2 ou mais anos**, 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 **pelo menos 1 ano** de “vínculo de experiência”, para serem então nomeados, não adquirirão nenhuma forma de estabilidade.

Sem essa garantia, 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.

Ora, na esfera penal, o Supremo Tribunal Federal já definiu a prevalência desse princípio, em face do art. 5º, LVII, segundo o qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Assim, se não pode haver consideração de culpa em caso de crime do qual resulte a privação de liberdade, ou a perda do cargo, tampouco se pode considerar esse efeito em situação em que sequer haja prática de crime, antes do trânsito em julgado. Não se trata da defesa da impunidade, mas da prevalência de cláusula pétreia, ante o poder de emenda constitucional.

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.

A demissão em razão de avaliação periódica de desempenho é também mantida, mas passará a ser 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.

Por fim, o § 4º atual, que prevê a necessidade de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade para a aquisição da estabilidade, é revogado.

Por fim, o § 4º atual, que prevê a necessidade de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade para a aquisição da estabilidade, é 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 a 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.

O caráter nacional dessa norma, ademais, repercute em todos os níveis da Federação, submetendo servidores municipais e estaduais a enormes riscos.

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”<sup>12</sup> o Governo, “desesquerdizar”<sup>13</sup> 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.

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.

---

<sup>12</sup> <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/para-despetizar-o-brasil-onyx-exonera-cerca-de-320-servidores-da-casa-civil/>

<sup>13</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/20/politica/1558374880\\_757085.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/20/politica/1558374880_757085.html)

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 Exclusivas<sup>14</sup>.

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

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, ao abordar a *imperatividade* do ato administrativo, que é a qualidade pela qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância,

*“essa característica decorre do que Renato Alessi chama de “poder extroverso”, que permite ao Poder Público editar provimentos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente, ou seja, que interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações.” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 32a. Edição, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 427*

Caso fossem adotadas, como critério distintivo, as atribuições dos cargos efetivos atualmente existentes no Poder Executivo, sob a perspectiva da indelegabilidade a agentes privados pela via da contratação de prestadores de serviços, concessões, permissões ou autorizações, em face, ainda, do exercício do chamado “poder extroverso”, ou de exercício do *poder de polícia*, que inclui a prerrogativas do Estado e seus agentes na imposição de condutas e sanções aos particulares, ter-se-ia não mais de 20% da força de trabalho como passíveis de classificação como “típicos” ou “exclusivos de Estado”.

Assim, trata-se de conceito vago, indeterminado, e inadequadamente adotado, no caso em questão, tanto que, passados 22 anos da vigência da EC 19,

---

<sup>14</sup> 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>



**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 abordagem<sup>15</sup>.

## 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.

## 10 Competências do Executivo e reserva legal

A PEC 32/2020 ofende gravemente o art. 60, § 4º, III, que veda emendas tendentes a abolir a separação dos poderes, o que alcança propostas que tenham como propósito **reduzir os poderes de um e aumentar os poderes de outro**.

Tratam dessas questões:

I -as alterações ao art. 48, X, ao art. 84, VI, e ao art. 88 da CF,

---

<sup>15</sup> SANTOS, L. A. Carreiras Típicas de Estado - Conceitos e Critérios.  
<https://politicapublica.wordpress.com/2020/09/06/556/>

constantes do art. 1º.

II - a revogação do inciso XI do art. 48 da CF e a revogação do inciso parágrafo único do art. 84, constantes do art. 10.

Na forma da PEC 32/2020, 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 às 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.

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.

Por meio de mero decreto, 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, como já prevê, de forma inconstitucional, a Medida Provisória nº 1.042/2021.

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 e os órgãos e entidades em que atuam.

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 não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira (termo que o Governo parece sequer saber o que significa), ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo;

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.

A excepcionalidade ao caso dos cargos típicos de Estado (entre eles, presumidamente, os Diplomatas) para fins de “transformação” não afasta os problemas apontados.

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, excetuada 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, policiais e auditores-fiscais da Receita) 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”.

O empoderamento do Chefe do Executivo, ademais, fere o art. 60 da Constituição, que veda a deliberação a proposta de emenda tendente a abolir “a separação dos Poderes”. Essa separação de Poderes refere-se ao sistema de freios

e contrapesos definidos pelo Constituinte Originário, na medida em que cada Poder tem suas prerrogativas e competências. Retira-las implica em esvaziar um Poder em favor de outro, levando, no caso, matérias hoje reservadas à lei ao crivo exclusivo do Executivo. A tendência à abolição das competências do Legislativo é evidente, e acolher a proposta é abrir caminho a propostas ainda mais ousadas.

Segundo o magistério de Paulo Modesto, a PEC 32/2020 amplia

*“... Poder de organização que em parte o Presidente já possui (remanejamento e reordenação orgânica), mas sem poder extinguir cargos ocupados, Ministérios, autarquias, fundações ou órgãos, que exigem lei para a extinção, uma vez que simetricamente exigem lei para a criação. Esse excesso de poder unipessoal da Chefia da Administração pode redundar em voluntarismo e irracionalidade (por exemplo, extinção de Universidades, órgãos ambientais, centros de pesquisa de forma precipitada e por simples decreto) e violar limites contidos no núcleo da separação de poderes.*

*Como é sabido e ressabido, nos termos do Art. 60, §4º, da CF, não podem ser apresentadas PECs tendente a abolir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.” (MODESTO, P. Op. Cit)*

Reconhecendo, em parte, essa afronta constitucional, o Relator da PEC 32/2020 na CCJC da Câmara dos Deputados propôs a **supressão da alínea “d” do inciso VI do art. 84**, na forma proposta, por entender que

*“a possibilidade de extinção de entidades da Administração Indireta, tal como disposto na PEC nº 32/2020, não nos parece admissível do ponto de vista constitucional, posto que, tais entidades são criadas para desempenhar, de forma descentralizada, atividades típicas de Estado. Por essa razão, ostentam personalidade jurídica própria e da mesma natureza dos entes primários (União, Estados, etc), além de sequer estarem subordinadas aos Ministérios, mas tão-somente vinculadas.*

*A possibilidade de extinção dessas entidades mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo acarretaria grave alteração no sistema de pesos e contrapesos, ínsito ao modelo de separação de poderes e ao controle da Administração Pública pelo Poder Legislativo, ferindo os termos do inciso III do § 4º do art. 60 da CF/1988, que dispõe sobre o núcleo imodificável da Constituição.*

*Pelo próprio elenco de autarquias e fundações existentes na Administração Pública brasileira (INSS, Banco Central, Agências Reguladoras, Universidades, Autarquias profissionais, FUNAI, entre outras), admitir esse ponto específico da Proposta de Emenda à Constituição daria margem a medidas arbitrárias pelo Chefe do Poder Executivo sem o controle do Congresso Nacional. Assim, o impacto no sensível equilíbrio da separação de Poderes restaria comprometido.”*

Mesmo com tal adequação, não foi afastada a inconstitucionalidade, que representa evidente tentativa de *esvaziar* o sistema de freios e contrapesos, reduzindo a capacidade dos atores políticos, da sociedade civil e do próprio Poder Judiciário na aferição das medidas de reestruturação que poderão vir a ser adotadas cm fundamento nas novas competências presidenciais.

## 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 um 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 5.624, 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 microempresas (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 derogadas, 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 a 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 inviabilizar 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

A PEC 32/2020 propõe nova alteração ao art. 201 da CF, recentemente alterado pela EC 103, de 2019, em seu §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 o 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 ressalvados 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

“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, eo 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 concreto.

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; e 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

O primarismo, incongruência e irresponsabilidade que se evidenciam das propostas formuladas na PEC 32/2020 colocam em dúvida a sua validade para qualquer fim lícito a que se proponha.

Poucas vezes se viu o Poder Legislativo diante de proposição tão mal construída e elaborada, e com tantas possibilidades de danos potenciais ao Estado e à sociedade, embora travestida do rótulo de “reforma” e com um discurso “moralista”, modernizador ou de efficientização da Administração Pública para lhe dar sustentação.

Esse discurso, aliás, é regra: todas as “reformas administrativas” adotaram o mesmo tom retórico; poucas, contudo, deixaram alguma marca positiva na Administração do Estado. A maior parte delas não passou de carta de intenções

e, quando foram implementadas, o foram em parte, e nem sempre no que tinham de mais positivo.

A EC 19/98 trouxe importantes alterações, a maior parte até hoje carente de implementação.

No que foi implementada, quase nada trouxe de positivo, embora a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, e a Lei de Acesso à Informação, sejam derivações de seu conteúdo. A demissão de servidores por excesso de despesas foi autorizada, assim como a demissão por desempenho insuficiente. Mas nenhuma dessas hipóteses de traduziu em instrumentos efetivos de controle da gestão pública, seja por ausência de regulamentação, seja por desnecessidade.

O teto de remuneração até o momento aguarda regulamentação, enquanto excessos continuam sendo praticados, notadamente nos entes subnacionais e no Poder Judiciário.

A contratualização na Administração Pública, por meio de contratos de gestão, regulamentado pela Lei nº 13.934, de 2019, evoluiu no plano normativo, mas tem aplicação escassa. E, onde ela existe, é deficiente e orientada menos ao desempenho do que à fuga ao regime jurídico administrativo, como ocorre com as chamadas “organizações sociais”, envolvidas em irregularidades diversas e expressão mais recente do “patrimonialismo”.

A PEC 32/2020, porém, nada traz de positivo ou inovador, porque discrimina o servidor público, porque fragiliza a sua relação com o Estado, porque destrói o pouco até aqui construído em termos de sistema do mérito, porque retira direitos e impõe limitações, porque aumenta o poder discricionário do governante, porque retira garantias dos cidadãos, porque fragiliza o regime federativo, porque fere direitos e garantias individuais, e porque afronta a separação dos Poderes.

Nada na PEC 32/2020 recomenda a sua aprovação.

A Comissão Especial terá enorme dificuldade para convertê-la em algo positivo.

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 promulgação da EC 109/2021, resultante da PEC 186, trouxe enormes riscos de desmonte das estruturas e de restrições de direitos para



os servidores, em vista dos novos limites impostos às despesas correntes, e, em especial, ao gasto de pessoal, frente à despesa primária total, no caso da União, ou frente à receita corrente líquida, no caso dos demais entes Federativos. A futura fixação em lei complementar de regras por ela previstas, destinadas a priorizar o pagamento da dívida pública e sua “trajetória sustentável”, terá efeitos ainda mais drásticos e desestruturadores do que a atual Lei de Responsabilidade Fiscal, já agudizada pela Lei Complementar nº 173/2020.

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.

Além disso, 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”.

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 como 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, da estabilidade no cargo 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, notadamente por meio de emendas a serem submetidas ao exame da Comissão Especial a ser instalada para o seu exame.

Em 7 de setembro de 2020.

Atualizado em 1º de junho de 2021.

**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)