

## BREVE ANÁLISE SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA

**Este estudo tem por objetivo destacar e analisar os principais pontos da PEC 32/2020 - PEC da Reforma Administrativa - apresentada pelo Governo Federal em setembro de 2020, a fim de subsidiar as entidades sindicais no debate acerca da proposta apresentada ao Congresso Nacional e seus impactos nas vidas das trabalhadoras e trabalhadores do serviço público.**

A Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu uma série de direitos e deveres no que tange à Administração Pública, aplicando os conhecimentos e práticas acumulados em séculos. Entretanto, desde então a Constituição foi objeto de diversas emendas que acabaram por atingir o núcleo essencial de diversos direitos, minimizando as garantias que tendiam a implementar e garantir a aplicação de um Estado de Bem-Estar Social efetivo.

A mais recente Proposta de Emenda à Constituição foi apresentada pelo Governo Federal em setembro de 2020 e traz diversas alterações no texto constitucional no que tange a regulação dos serviços públicos prestados no Brasil. Passaremos a analisar os principais pontos do texto da PEC 32/2020.

### 1. NOVOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A PEC altera o caput do art. 37 da CF a fim de incluir no texto novos princípios que devem ser observados pela Administração Pública em todos os níveis. São eles: **transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade.**

Entre todos os novos princípios, o que mais chama atenção é o da subsidiariedade. Este princípio altera completamente a lógica constitucional estabelecida pelo

legislador constituinte, pois estabelece que o serviço público deve ser prestado precipuamente pela iniciativa privada, cabendo ao Estado atuar tão somente nas áreas que não despertam o interesse privado.

A própria atuação estatal fica restrita, tendo a PEC estabelecido que deve o Estado se abster de atuar diretamente, reduzindo a prestação de serviços por servidores públicos, ampliando a terceirização e as parcerias público privadas, que passam a ser a regra.

## **2. FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E CRIAÇÃO DE NOVOS TIPOS DE VINCULOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O inciso I do art. 37 é alterado para criar um gênero de cargos públicos – os vínculos públicos – dividido em cinco espécies: vínculo de experiência; vínculo de carreira típica de Estado; vínculo por prazo indeterminado; vínculo por prazo determinado; e, vínculo de cargos de liderança e assessoramento.

O servidor será inicialmente contratado com vínculo de “experiência” pelo período de 1 anos (que substitui o estágio probatório) após o qual o servidor será “efetivado” em uma das duas novas espécies de vínculo público: por prazo indeterminado ou carreira típica de Estado. Também são criados os cargos por prazo determinado e os cargos de assessoramento e liderança, que dispensam a etapa prévia do vínculo de experiência.

Assim, a PEC substitui o Regime Jurídico Único por 5 novos tipos de vínculo com a Administração Pública:

- i) Vínculo de experiência:  
Substitui o estágio probatório;  
É uma etapa do concurso público;  
Tem duração de 2 anos para os cargos típicos de Estado e de 1 ano para os cargos por prazo indeterminado.
- ii) Carreiras típicas de Estado:  
Servidores que adquirem estabilidade após 3 anos;

Ingresso por concurso público.

- iii) Cargos por prazo indeterminado:  
Servidores não adquirem estabilidade;  
Ingresso por concurso público.
  
- iv) Cargos de liderança e assessoramento:  
Servidores sem estabilidade;  
Ingresso por seleção simplificada.
  
- v) Cargos por prazo determinado:  
Servidores não adquirem estabilidade;  
Ingresso por seleção simplificada.

A criação destes novos tipos de vínculos com a Administração Pública permite a aplicação de diferentes critérios de ingresso no serviço público e a limitação da estabilidade às carreiras típicas de Estado, propiciando uma verdadeira estratificação dos servidores em classes com mais ou menos direitos.

A previdência dos servidores é mais um exemplo desta estratificação. O Regime Próprio de Previdência, de determinação expressa do art. 40-A, fica restrito aos servidores das carreiras típicas de Estado e os com vínculo por prazo indeterminado, desde o vínculo de experiência. Os demais servidores estarão vinculados ao Regime Geral de Previdência.

O art. 39-A determina de forma expressa que os Estados e Municípios serão obrigados a instituir regime jurídico de pessoal nos moldes estipulados para a União.

### **3. CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO**

Nos incisos II-A e II-B do art. 37, propostos na PEC, ocorre a separação dos cargos públicos em cargos típicos de Estado e os demais cargos/vínculos. Este recorte ocorre para possibilitar a implementação da maior ambição desta proposta, o fim da estabilidade no serviço público. Assim, somente aos servidores contratados para cargos nas carreiras típicas de Estado será assegurada a estabilidade.

Aos cargos na carreira típica de Estado serão asseguradas as garantias dos atuais servidores estatutários, criando uma classe de servidores com maiores direitos, promovendo uma distorção na Administração Pública sem assegurar a qualidade dos serviços públicos, vez que estes cargos estarão no topo da administração, longe, portanto, da massa da população que deve ser atendida.

#### **4. CARGOS DE LIDERANÇA E ASSESSORAMENTO**

O Inciso V do atual artigo 37 é específico quando reserva as funções de confiança aos servidores públicos efetivos, regulando também os cargos em comissão, limitando ambos, de forma precisa, às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Entretanto, a redação proposta pela PEC não só estabelece novos cargos de liderança e assessoramento, como torna muito mais flexível a interpretação de quais cargos podem ser objeto de provimento nestes termos, pois determina que estes serão destinados às atribuições “estratégicas, gerenciais ou técnicas”. Também é excluído do texto do inciso a reserva de percentual de cargos com preenchimento obrigatório por servidores de carreira.

Estas alterações tornam altamente discricionária não só a classificação do cargo passível de preenchimento por meio de indicação política, como também a possibilidade de 100% destes cargos virem a ser preenchidos por pessoas estranhas ao serviço público e sem o conhecimento necessário para o desempenho das atividades.

#### **5. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS E/OU ATIVIDADES PRIVADAS**

A PEC também altera o inciso XVI do art. 37 e cria os incisos XVI-A e XVI-B. Aqui o objetivo é vedar a possibilidade de que servidores dos cargos típicos de Estado ou em período de vínculo de experiências acumulem este cargo com outros cargos públicos ou quaisquer atividades privadas, exceto ao exercício da docência e das atividades próprias de profissional da saúde, ampliando as hipóteses de acumulação atuais, que limitam a acumulação ao cargo de professor com outro de nível técnico ou científico e a acumulação entre dois cargos ou empregos públicos de profissional da saúde, desde que sejam profissões regulamentadas.

Por outro lado, aos servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado é permitida a acumulação ampla, devendo unicamente ser observada a compatibilidade de horários e inexistência de conflito de interesse.

## 6. VEDAÇÕES APLICÁVEIS AOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS

O novo inciso XXIII é acrescido ao art. 37 para criar uma série de vedações à concessão de direitos, adicionais e vantagens atualmente recebidos por servidores ou empregados públicos. A redação do inciso é ampla, determinando a aplicação destas vedações a toda Administração Pública, seja direta ou indireta, de todas as esferas (federal, estadual e municipal).

De forma geral, as 10 alíneas deste inciso pretendem reduzir o custo econômico dos servidores públicos unicamente à sua remuneração, levando para o texto da Constituição vedações que já são realidade para os servidores federais, após diversas reformas administrativas levadas a efeito naquela esfera, a exemplo da concessão de licença-prêmio.

Por sua abrangência, importa destacar as vedações, nos exatos termos trazidos pela PEC:

“XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

- a) férias, incluído o período de recesso, em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente exclusivamente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;
- f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;

- g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;
- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;
- i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos, valores e parâmetros em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e
- j) 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.”

Assim, ao extirpar direitos conquistados pelos servidores, o governo torna menos atrativo o concurso para cargos ou empregos públicos, visão que se coaduna com a intenção demonstrada com a aplicação do princípio da subsidiariedade, levando ao sucateamento dos serviços públicos e ao rebaixamento da qualificação das trabalhadoras e trabalhadores, uma vez que impede a fruição de direitos que auxiliavam estes a suportar financeiramente a realização de cursos, pós-graduações, etc.

## **7. COOPERAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Com o intuito de concretizar a os objetivos do princípio da subsidiariedade, a PEC 32/2020 introduz o art. 37-A, o qual permite à União, os Estados e Municípios estabelecer cooperação com órgãos e entidades, sejam públicos ou privados, para a execução de serviços públicos.

Na prática, esta permissão se constitui em obrigação, em razão do inevitável sucateamento que a prestação de serviços públicos sofrerá em razão das modificações na contratação de servidores e no baixo investimento já existente.

## **8. LIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA NORMATIZAR AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SEU ÂMBITO**

A alteração da redação do art. 39 promovida pela PEC pretende uma centralização no Congresso Federal das normas que versem sobre gestão de pessoas,

remuneração e benefícios, organização da força de trabalho e progressão e promoções funcionais, retirando dos entes federados o protagonismo sobre a regulação de seus próprios servidores.

A PEC remete a regulamentação destas disposições à Lei Complementar federal, a qual refletirá a vontade das maiorias eventuais formadas no âmbito do Congresso Nacional, permitindo aos Deputados e Senadores imporem a sua visão ideológica as relações de trabalho no âmbito da Administração Pública de todas as esferas, de forma a limitar a atuação de possibilidade de governadores e prefeitos alinhados a preservação dos direitos dos servidores e da população implementarem medidas de mitigação aos efeitos da PEC.

Assim, o Governo Federal adota medidas para a efetivação do desmonte do serviço público, garantindo a aplicação do estado mínimo e a ampliação da atuação privada nas atividades estritamente públicas.

## 9. DAS HIPÓTESES DE DEMISSÃO DE CARGO PÚBLICO

Somente aos servidores de carreiras típicas de Estado é assegurada a estabilidade após o período de experiência de dois anos, acrescido de um ano de exercício efetivo. Os servidores dos demais vínculos públicos criados pela PEC não é assegurada estabilidade ou mesmo garantias funcionais.

Assim, as possibilidades de demissão e exoneração se ampliam, vez que o art. 41-A determina que **Lei Ordinária** disporá sobre a gestão de desempenho e as condições de perda do cargo. Ocorre, assim, uma completa desestabilização das relações de trabalho no serviço público, em razão da regulamentação por lei (que requer unicamente maioria simples para sua aprovação) não encontrar óbices no texto constitucional.

Na hipótese de perda de cargo por decisão judicial, a atual redação do inciso I, § 1º do art. 41 prevê a necessidade de trânsito em julgado da sentença judicial para que seja efetiva a perda do cargo. Na redação proposta pela PEC é aplicada a lógica da Lei da Ficha Limpa, permitindo a perda do cargo após decisão de órgão colegiado.

Ademais, o objetivo expressado pelo Governo Federal ao introduzir a facilitação na demissão dos servidores públicos é exatamente o de aproximar o processo de demissão dos servidores públicos daquele da iniciativa privada, desconsiderando completamente que a Constituição Federal estabelece, mesmo para estes trabalhadores, a continuidade da relação de emprego como bem a ser protegido contra despedida arbitrária ou sem justa causa.

Ainda, o art. 41-A em seu paragrafo primeiro dá poderes ao Presidente da República para estabelecer a perda de cargos dos servidores em cargos com vínculo por prazo indeterminado por simples ato administrativo, “em razão da obsolescência das atividades relativas às atribuições do cargo público”.

Entretanto, a par dessa facilitação absurda e sem regras claras para a demissão e exoneração de servidores, o texto da PEC traz uma única vedação à demissão imotivada ao determinar em seu paragrafo 2º do art. 39-A:

§ 2º É vedado o desligamento dos servidores de que trata o art. 39-A, caput, incisos I a IV, por motivação político-partidária.

É preciso considerar que o texto da PEC ao não estabelecer critérios objetivos para a demissão dos servidores permite ao legislador, na regulamentação posterior requerida pela PEC, criar tipos abertos para estas hipóteses, o que certamente inviabilizará a possibilidade de caracterizar uma demissão como motivada por questões político-partidárias, tornando letra morta esta garantia.

## **10. MAJORAÇÃO DOS PODERES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

O art. 41-A, como explicitado acima, permite ao Presidente da República estabelecer o fim do vínculo de trabalho dos servidores em cargos por prazo indeterminado por mero ato administrativos. Entretanto esse aumento do poder presidencial resta efetivamente explicitado na redação dada ao inciso VI do art. 84 pela PEC 32/2020.

Este artigo relaciona as competências privativas do Presidente da República, sendo que o inciso VI estabelece as hipóteses nas quais é possível a atuação mediante decreto. Na atual redação é possível ao Presidente dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, quando está não implicar em aumento de despesa, bem como sobre a extinção de cargos vagos.

A redação proposta pela PEC amplia este rol:

Art. 84 ...

VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre:

a) organização e funcionamento da administração pública federal;

b) extinção de:

1. cargos públicos efetivos vagos; e

2. 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;**

c) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88;

**d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional;**

**e) transformação de cargos públicos efetivos vagos,** cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos de que trata o art. 39-A; e

**f) 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;**

Chama a atenção a alínea “d”, que permite a livre extinção, transformação e fusão de autarquias e fundações, dispensando o debate e aprovação pelo Congresso Nacional. Tal disposição poderá implicar no desmantelamento de órgãos essenciais para a apuração de dados para o embasamento de políticas públicas, como o IBGE, ou mesmo abrir a possibilidade de extinção e fusão de universidades públicas, caso o judiciário venha a entender que esta competência se sobrepõe a autonomia administrativa garantida às universidades pela Constituição.

Importa, por último, destacar a limitação imposta pela alínea “f”, que visa impedir que o Presidente da República que venha a ser eleito possa mitigar os efeitos danosos da aprovação desta PEC.

## **11. LIMITAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

Contra os trabalhadores dos órgãos da Administração Indireta, a PEC 32/2020 traz a expressa vedação de concessão de estabilidade ou proteção contra a despedida por meio de negociação coletiva ou ato normativo, que trata de clara tentativa de limitar a negociação coletiva para impedir que estas trabalhadoras e trabalhadores possam obter por meio da sua organização e luta a concretização de direitos garantidos pela Constituição.

Esta norma encontra óbice no próprio texto constitucional, que em seu art. 7º, caput, garante a possibilidade de obterem melhorias na sua condição social:

**Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:**

Ainda, ao buscar limitar a proteção contra despedida, literalmente contradiz o inciso I do art. 7º, que garante às trabalhadoras e trabalhadores a proteção contra a despedida imotivada

I - relação de emprego **protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa**, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Ao buscar introjetar neste dispositivo da Constituição a visão econômico-social do atual governo, a PEC incorre em evidente inconstitucionalidade.

## **12. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A PEC 32/2020 desvirtua totalmente o sentido e os objetivos centrais da Constituição Federal no que concerne à Administração Pública e aos direitos das servidoras e

servidores públicos. Constituição esta que instituiu a redução das igualdades sociais como meta e o Estado de Bem-Estar social como objetivo.

Ao criar cinco tipos de vínculos para a contratação de servidores, a PEC estratifica o serviço público e cria castas nas quais alguns tem mais direitos que outros, ainda que a prestação de serviço se dê nas mesmas condições e em igual local. Ainda que essa modificação alcance todos os poderes, algumas categorias não adotarão esta sistemática, como militares, magistrados e membros do Ministério Público.

Ainda que a maior parte das regras trazidas ou alteradas pela PEC vigorem unicamente para novos servidores, diversas disposições afetam os direitos dos atuais, em especial a regulamentação por Lei Ordinária das condições para perda de cargo, a qual irá requerer maioria simples para sua aprovação, colocando os servidores à mercê das maiorias eventuais e precárias obtidas pelo governo de plantão.

É necessário um estudo mais aprofundado das implicações da PEC 32/2020, mas podemos desde já afirmar que se trata da maior tentativa de descaracterização da Constituição Federal desde sua promulgação.

Porto Alegre, 08 de setembro de 2020

**Jefferson dos Santos Alves**  
OAB/RS 89.504