

Brasília - DF, 24 de setembro de 2021.

Ilustríssima Professora **RIVÂNIA LÚCIA MOURA DE ASSIS**,  
 Presidenta do **SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO  
 SUPERIOR – ANDES – SINDICATO NACIONAL**

**REF: Análise da Proposta de Reforma Administrativa – PEC nº 32/2020 –  
 NOTA TÉCNICA Nº 03 – Substitutivo do Relator encaminhado para a  
 Comissão Especial para parecer.**

Prezada Prof<sup>ª</sup>. Rivânia,

Vimos, por intermédio da presente Nota Técnica, em atenção à solicitação feita a esta assessoria jurídica, apresentar análise do texto substitutivo do relator na Câmara dos Deputados à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 02 de setembro de 2020, atualizado até o dia 24 de setembro de 2021, cuja versão de projeto foi encaminhada à Comissão Especial para proferimento de parecer.

Como largamente difundido, o texto dispõe sobre a proposta governamental de Reforma Administrativa. Em que pese esta Assessoria Jurídica Nacional já ter realizado análise do texto inicial, por intermédio da Nota Técnica nº 01 e da Nota Técnica nº 02, necessário se faz revisitar o texto atualizado, em razão da grande quantidade de alterações que ocorreram no texto original, sem prejuízo de que novas alterações ocorram na tramitação do projeto.

A ideia aqui não é meramente informativa ou de uso de uma explicação jurídica apaziguadora, mas, pelo contrário, que os servidores e a sociedade se munam de argumentos técnicos e continuem a realizar o enfrentamento político que a questão exige. Se houve uma suavização do texto

original, e disso não temos dúvidas, isso se deu pela pressão que os servidores públicos e a sociedade realizaram sobre os congressistas, o que deve motivar a continuidade da luta.

Antes de analisar o texto substitutivo do relator, Deputado Arthur Maia, necessário realizar um breve histórico da questão.

No dia 03 de setembro de 2020, a equipe econômica do presidente Jair Bolsonaro apresentou proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de alterar disposições e regras de servidores e empregados públicos, bem como regras de organização administrativa. O texto foi apresentado em uma entrevista coletiva no Canal do *YouTube* do Ministério da Economia, onde foi sinalizada a intenção de apresentação de uma reforma “fatiada” em fases.

A **Fase 1** apontada à época pelo governo era a de apresentação de uma proposta de emenda à Constituição Federal, onde se pretendia instituir modificações intensas no serviço público e nos vínculos da Administração Pública, além do azeitamento constitucional para as fases seguintes. Preparado o terreno constitucional, a **Fase 2** consistirá na apresentação de projetos de lei sobre gestão de desempenho, consolidação de cargos, funções e gratificações, diretrizes de carreiras, modernização de formas de trabalho, arranjos institucionais e ajustes no Estatuto dos Servidores Públicos. A **Fase 3** pretende instituir um projeto de lei complementar do chamado “Novo Serviço Público”, com a criação de um novo marco regulatório das carreiras, governança remuneratória e direitos e deveres do “novo serviço público”.

Dito isso, o texto atual prevê a inclusão de novas competências legislativas privativas da União além de regulamentar uma série de outros pontos relevantes aos servidores públicos. Vamos a eles:

- a) *Será de competência privativa da União a edição de normas gerais sobre criação e extinção de cargos públicos, concurso público, critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão, estruturação de carreiras, política remuneratória, de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal.* Sobre esse ponto, cumpre mencionar que o texto da PEC 32 determina que será obrigatória a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, de maneira contínua, cujo objetivo será o de aferir a contribuição do desempenho individual do

servidor para o alcance dos resultados institucionais. Ou seja, aqui não teremos apenas a aferição do desempenho individual do servidor, mas o atrelamento desse desempenho às metas institucionais, em modelo de negócios próprio da iniciativa privada. Quanto aos demais pontos, o texto atual da PEC 32 não prevê expressamente os requisitos para a investidura em cargos em comissão, tampouco faz menção à estruturação das carreiras, deixando ao legislador infraconstitucional deliberar sobre o assunto, de acordo com a competência aqui criada. Os pontos atinentes ao regime disciplinar também não foram tratados na PEC 32, mas necessário chamar a atenção para as circunstâncias relacionadas à possibilidade de demissão dos servidores estáveis, que será melhor trabalhada mais a frente nessa Nota.

- b) *Quanto à edição de normas gerais acerca da ocupação de cargos em comissão*, o que nos preocupa nesse ponto é a possibilidade de que a norma geral não estabeleça limites significativos para a ocupação de cargos em comissão por servidores detentores de cargos efetivos, mas que sirvam como cabide de posição política daqueles que se locupletam da finalidade pública.
- c) *Será de competência privativa da União a edição de normas gerais sobre contratação por tempo determinado*. Sobre esse ponto, necessário destacar que o próprio texto da PEC 32 já estipulou que o prazo máximo de duração da contratação por prazo determinado será de 10 (dez) anos, o que nos parece demasiadamente longo para uma atividade que, em tese, deveria ser somente excepcional. Apesar da PEC 32 mencionar que essa modalidade de contratação será para atender a **necessidades temporárias**, o mesmo texto excepciona essa forma de contratação ao prever que, **até mesmo no caso das atividades permanentes**, será permitida a contratação por tempo determinado, desde que esteja revestida da **natureza transitória**. Essa escolha do legislador nos leva a crer que os contratos por prazo determinado serão, na verdade, uma nova modalidade de contrato firmado com a administração pública, de maneira precária e sem continuidade da prestação do serviço com o interesse público, em um cargo que não possui qualquer estabilidade profissional e que provavelmente passará a ser utilizado em larga escala pelas gestões governamentais. Isso trará maior precarização ao serviço público e colocará a atividade em risco, além de promover uma quebra no custeio do regime próprio de previdência dos servidores públicos, já que os contratados por tempo determinado

serão filiados ao regime geral de previdência social. A médio e longo prazos, essa forma de contratação e o esvaziamento do custeio previdenciário levará a instituição de déficits previdenciários nos regimes próprios que, de acordo com a Emenda Constitucional nº 103/2019, deverão ser adimplidos por contribuições extraordinárias dos servidores públicos, inclusive dos aposentados. Cumpre mencionar a grande subjetividade que os termos “temporárias”, “permanentes” e “transitória” carrega em seu sentido, já que não estão regulamentados no texto da PEC, o que também vulnerabiliza o interesse público, que poderá ter interpretações distintas a depender da gestão que assume o Poder.

- d) ***As condições para perda de cargo por desempenho insatisfatório de servidor estável e as condições de perda de cargo quando ele for declarado como desnecessário.*** Aqui também há uma preocupação bastante significativa acerca do texto da PEC 32, na medida em que se criou modalidade de perda de cargo estável. A declaração de desnecessidade de um cargo público está atrelada a critérios extremamente subjetivos, ao bel alvitre do administrador da ocasião, o que pode levar a um apadrinhamento político irresponsável e contrário ao interesse público, além de ser uma medida que vulnera a própria estabilidade. A estabilidade do cargo público tem por princípio evitar que os critérios de subjetividade sejam postos acima do interesse coletivo, mas a mera possibilidade de perda da estabilidade a coloca como um direito personalíssimo do servidor, o que não corrobora com a realidade. A estabilidade funciona como uma garantia do desempenho livre e desimpedido, ainda que o servidor se depare com processos de corrupção, como podemos citar o recente caso advindo da CPI da COVID-19, onde há fortes suspeitas de envolvimento do alto escalão governamental. Somente em virtude de um cargo estável que se pode auferir essas circunstâncias, enquanto qualquer norma que o servidor estável possa infringir já é passível de análise por procedimento de sindicância, processo administrativo disciplinar, além da própria demissão. Ou seja, a criação da PEC 32 sobre os cargos desnecessários caminha em sentido contrário ao texto da constituição e ao desenho que foi alcançado após a reestruturação democrática do país.
- e) ***A imposição de utilização de plataforma eletrônica de serviços públicos, que permita a automação de procedimentos executados pelos órgãos públicos, o acesso dos cidadãos e a possibilidade de avaliação do serviço utilizado e o reforço e o estímulo à transparência***

*sobre a gestão dos recursos públicos.* Nesse ponto, a única preocupação que nos surge é oriunda sobre a incidência da Lei Geral de Proteção de Dados e a utilização indevida dos dados necessários para o atendimento desse inciso, na medida em que a imposição constitucional gerará a manutenção de uma imensa base de dados públicos. Necessário que os legisladores se atentem a esse ponto, inviabilizando a venda, o mal uso e a proteção absoluta dos dados destinados ao cumprimento dessa determinação.

- f) ***Suspensão de remuneração temporária em casos de licenças e afastamentos superiores a trinta dias. O texto da PEC 32 prevê que os afastamentos e licenciamentos ordinários dos servidores não gerarão a manutenção de pagamento de cargo em comissão, função de confiança, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não seja permanente.***

O texto atual da PEC 32 menciona expressamente que uma lei futura tratará de forma diferenciada os servidores investidos em cargo exclusivo de Estado, que são aqueles exerçam diretamente atividades finalísticas afetas à segurança pública, à manutenção da ordem tributária e financeira, à regulação, à fiscalização, à gestão governamental, à elaboração orçamentária, ao controle, à inteligência de Estado, ao serviço exterior brasileiro, à advocacia pública, à defensoria pública e à atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público. A adoção dessa tática revela uma artimanha da base governista, na medida em que concede distinções entre os próprios servidores, enfraquecendo uma luta que deve ser de todos. Não nos deixemos iludir: a PEC 32 continua sendo prejudicial à sociedade e a todo e qualquer servidor público, estando ele em atividade, aposentado, sendo detentor de cargo exclusivo de estado ou não.

Com os cargos por prazo determinado, o que se percebe é a intenção do governo em usurpar da força de trabalho de servidores por um período fixo, sem que isso signifique a sua absorção como servidores plenos. A proposição desse tipo de regra nada mais é do que um arranjo laboral precário, pois não há dúvidas de que, na prática, a Administração Pública passará a contratar somente nessa modalidade. Para além dessa previsão, o texto substitutivo da PEC 32 também prevê a possibilidade de os entes federativos contratarem com órgãos e entidades, públicos e privados, a execução de um serviço público, na modalidade de cooperação, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e utilização

de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. Esse tipo de previsão nada mais é do que a terceirização do serviço público, que passa a ser concebido como uma atividade privada, onde o interesse público é subalternizado.

Além das modalidades de precarização do serviço público quanto ao ingresso no cargo ou na prestação do serviço, o texto atual da PEC 32 prevê ainda mais uma forma de precarizar esse cargo: o texto cria a possibilidade de o servidor estável que venha ocupar cargo efetivo após a promulgação da PEC 32 perder o cargo em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho e em virtude de desnecessidade ou obsolescência do cargo público, na forma da lei.

Outro ponto que a PEC 32 nos traz é uma evidente inconstitucionalidade, ao prever a possibilidade de redução da remuneração dos servidores públicos em até 25% diante da redução da jornada. Tal possibilidade contraria diretamente a garantia da irredutibilidade salarial e também coloca a estabilidade financeira dos servidores em risco e à serviço da gestão da ocasião, o que vulnerabiliza também o interesse público e a continuidade do serviço público.

O governo federal não pretende melhorar a atividade pública ou o serviço prestado, mas precarizá-los em sua forma e em sua função, tornando o cargo apenas espaço transitório e mais barato aos cofres públicos. Entretanto, toda medida tem seu custo e quem pagará por esse sucateamento será a população, sobretudo a mais vulnerável.

No serviço público não há espaço para a meritocracia ou para a competição entre os servidores, posto que o serviço público exige um comprometimento outro que não seja aquele usualmente difundido na iniciativa privada. Na grande maioria das atividades atinentes ao serviço público, não se busca o lucro na prestação do serviço, mas a correta prestação da atividade, de forma ética, legal, moral, impessoal, eficaz e transparente.

Não será pela via da precarização ou da terceirização que gerará uma melhor prestação do serviço público. Ao contrário, essa estrutura promoverá ainda mais apadrinhamento político, sujeição à subjetividades e atitudes corruptivas, pessoalidade, assédio e fragilização do servidor frente a obstáculos que lhe exigiriam uma atuação firme e impessoal. Não à toa, a PEC nº 32 já ficou conhecida como “*PEC da Rachadinha*”, em alusão ao esquema de corrupção que envolve a família Bolsonaro e o assessor

Fabrizio Queiroz, já que essas circunstâncias acontecem majoritariamente onde o serviço público é mais vulnerável e os cargos são moeda de troca.

Dessa percepção, o cargo público estável não é privilégio personalíssimo, mas critério geral e coletivo para o bom funcionamento do serviço público. É justamente o direito à estabilidade que permite que o servidor público enfrente situações de evidente corrupção, denuncie a prevaricação e sirva ao Estado e ao interesse público. Com o privilégio e elastecimento dos cargos por prazo determinado, além das modalidades de perda do cargo estável, temos aqui uma vulnerabilidade excessiva desse instituto.

Vale acrescentar que a lei atual tem mecanismos eficazes de controle da atividade do servidor público relapso ou fraudador, por intermédio de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares, além de canais de ouvidoria e de ética, onde a impessoalidade deve operar, e não podem ser usados como forma de manutenção no cargo ocupado. Frise-se que o processo adequado para apurar a responsabilidade do servidor não é qualquer processo, ao alvitre do inquisidor, na forma e vontade de si, mas o devido processo legal, direito humano fundamental, em processo aberto, visível, participativo, instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade.<sup>1</sup>

A Reforma de Bolsonaro pretende vedar a concessão aos servidores do Poder Executivo dos entes federativos a concessão de:

- a) férias 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 de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;

<sup>1</sup> Ferraz, Sérgio. *Processo Administrativo / Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari*, 4ª ed. São Paulo, Malheiros, 2020, p. 28/29.

- f) 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;
- g) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e critérios de cálculo definidos em lei;
- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

A grande maioria dessas regras já não é mais aplicada aos servidores federais, mas aqueles Estados e Municípios que ainda as mantém deverão se adequar ao texto, caso a PEC nº 32 seja assim aprovada.

Essas foram as principais modificações pretendidas pelo texto substitutivo da PEC nº 32 quanto ao direito dos servidores públicos, contempladas na fase I. É preciso fazer a discussão das modificações pretendidas e apresentar seus equívocos e incongruências jurídicas. Nesse sentido, permanecemos à disposição para qualquer esclarecimento que seja necessário.

Atenciosamente,

Leandro Madureira Silva  
 OAB/DF nº 24.298  
 Assessoria Jurídica Nacional