



## **PEC 32/2020 - REFORMA ADMINISTRATIVA**

### **ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO DO RELATOR À PEC 32/2020 – VERSÃO DE 17.09.2021**

Em 17 de setembro de 2021 foi divulgada, ainda em caráter extraoficial, nova complementação de voto, com Substitutivo, pelo Relator da PEC 32/2020, Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM-BA).

A apresentação de novo substitutivo decorre de “arrependimento” do Relator, quanto ao texto apresentado em 15.09.21, na forma de complementação de Voto, que, em 16.09.21, após o adiamento da reunião da Comissão Especial, prevista para a votação da matéria, **retomou a versão anterior**, apresentada em 02.09.21, e sobre a qual se deram os debates na mesma Comissão.

A versão de 15.09.21, que o relator “anulou” no dia seguinte à sua apresentação, embora voltada a propiciar a aprovação da matéria, amenizando críticas recebidas, revelou-se inadequada à luz das “concessões” feitas a determinados setores, como o da segurança pública, recebeu ácidas críticas dos meios de comunicação<sup>1</sup> e “especialistas”<sup>2</sup>, que, defensores do ajuste fiscal máximo, examinaram de forma açodada a proposta, e a acusaram de “manter privilégios” e restabelecer direitos alterados pela EC 103/19, manter a estabilidade generalizada e impedir a redução de jornada e salários.

Daí vem o fato de que o **novo texto**, em certa medida, **representa – sob a visão do que defendem a preservação do Estado e do serviço público – retrocessos em relação ao texto de 15.09.21.**

Porém, além desse agravamento das medidas de ajuste, persistem problemas já identificados nas versões anteriores, e alguns são, mesmo, ampliados,

Assim, a bem de favorecer uma análise mais cautelosa e ampla do texto a ser apreciado pela Comissão Especial em 21.09.21, apresentamos, a seguir, a síntese do conteúdo do novo Substitutivo, a qual, contudo, **poderá vir a demandar nova revisão até aquela data:**

---

<sup>1</sup> E.g. O Globo. Editorial. Texto da Reforma Administrativa Ficou Inaceitável. 17.09.21. Disponível em <https://blogs.oglobo.globo.com/opiniaopost/texto-da-reforma-administrativa-ficou-inaceitavel.html>

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, ABRÃO, A. C., FRAGA, A. & SUNDFELD, C. A. A PEC do retrocesso administrativo. O Estado de S. Paulo, 19.09.21.

- 1) **Princípios da Administração Pública:** a CCJC da Câmara já havia considerado *inadmissível* a inclusão dos princípios da “imparcialidade”, “transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública” e “subsidiariedade”, no caput, do art. 37, constante no art. 1º da PEC nº 32, de 2020. O Relator acatou o parecer da CCJ, e não restabeleceu nenhum desses “princípios”, nem quaisquer outros, à luz da evidente desnecessidade de tal alteração.
- 2) **Normas gerais sobre administração pública:** o relator suprimiu as alterações previstas no art. 39 da CF, o que tem duplo efeito. No primeiro deles, exclui o novo art. 39-A, que previa que lei complementar disporia sobre gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores, duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas, e critérios para a definição de “cargos típicos de Estado”. Essas previsões, porém, são remetidas ao art. 22 da CF, na forma dos incisos XXX, XXXI e XXXII, para prever que competirá privativamente à União estabelecer “mediante lei complementar, normas gerais sobre concurso público, estruturação de carreiras, política remuneratória, concessão de benefícios, desenvolvimento de pessoas, progressão e promoção funcionais, gestão de desempenho, regime e processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal e jornada de trabalho”. Acata, assim, a crítica antes formulada, ante o risco de que lei ordinária (ou medida provisória) pudesse dispor sobre todos esses temas. Coloca, ainda, também no nível de lei complementar as normas gerais sobre a “estruturação de carreiras”, tema que não constava da proposta original do Executivo. Contudo, **lei ordinária** definirá normas gerais sobre contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo (deixando, assim, de definir, como antes proposto pelo Relator, entre outros aspectos, sobre formas de seleção pública, direitos, deveres) (inciso XXXI), sobre “normas gerais de ocupação de cargos em comissão, incluindo obrigatoriamente a definição de critérios de seleção e requisitos para investidura (inciso XXXII), sobre “processo administrativo decorrente de desempenho insatisfatório, de que trata o § 1º-A do art. 41” (inciso XXXIII) e – o que é relevante novidade na nova versão –, “**normas gerais para reconhecimento, por lei específica, de desnecessidade ou obsolescência de cargos públicos**” (inciso XXXIV). Essa nova norma geral se relaciona à nova hipótese de demissão de servidor estável, incluída pelo Relator e que não constava da proposta original, e visa “compensar” o restabelecimento do direito à estabilidade como regra geral para servidores públicos concursados.

Embora a redação seja mais precisa e mais ampla que a da versão de 15.09, quanto ao seu objeto, ela **preserva a intenção original da PEC 32/2020**, no sentido de retirar, dos entes subnacionais, a autonomia plena para dispor sobre tais temas,

sujeita apenas às normas constitucionais. Ademais, o termo “normas gerais” – já contido na PEC original – não é suficiente para evitar excessos da Lei Federal, como já ocorreu anteriormente, por exemplo, com a edição da Lei nº 9717, de 1999, que dispôs sobre “normas gerais” para os regimes próprios de previdência dos entes subnacionais, que praticamente exauriu a capacidade normativa dos entes, e levou a exaustivas batalhas judiciais, acabando aquela lei por ser validada pela EC 103/19. Contudo, o art. 22, parágrafo único, já em vigor, prevê a possibilidade de que Lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas nos novos incisos, como já ocorreu com o salário-mínimo, na forma da Lei Complementar nº 103, de 2000, que autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial substitutivo do salário-mínimo nacional, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22.

- 3) **Vínculos no serviço público e concurso público:** o Parecer mantém, integralmente, a supressão das alterações ao art. 37, I, II, II-A e VI, preservando as regras atuais sobre o ingresso por concurso público para cargos efetivos e empregos públicos. Desaparece, assim, a previsão de “concursos guarda-chuva”, e de um “vínculo de experiência” como etapa prévia à investidura no cargo, que poderia ter duração indefinida (*no mínimo* um ou dois anos, conforme o tipo de cargo). Tampouco haverá distinção entre os cargos, quanto a sua natureza, para fins de ingresso ou contratação temporária, redução de salários com redução de jornada, ou execução de atividades por entidades privadas, como adiante se verá.
- 4) **Cargos em comissão:** acolhendo as críticas quanto aos excessos da PEC 32/2020, são excluídas as alterações relativas aos “tipos” de cargos em comissão e funções de confiança (que passariam cargos de “liderança e assessoramento”) e sua utilização, **mantendo-se a regra atual quanto à necessidade de lei para dispor sobre a reserva de cargos em comissão para servidores e a exclusividade de provimento de funções por servidores.** Os cargos em comissão e funções de confiança **continuarão a ser exclusivamente destinados para atividades de chefia e assessoramento**, não podendo ser usados para “atividades técnicas ou estratégicas” como queria o Executivo. A Lei prevista no art. 22, XXXII, porém, fixará as normas gerais destinadas a disciplinar a ocupação de cargos em comissão, o que poderá, no contexto da Federação, auxiliar no processo de profissionalização desses cargos, assegurando, ainda, a efetividade do inciso V do art. 37, que é mantido, segundo o qual os cargos e funções de confiança tem finalidades restritas e não podem ser utilizados para meramente suprir necessidades de pessoal em atividades reservadas a cargos efetivos, e limitar o seu uso para “acomodar” aliados políticos.
- 5) **Contratos temporários:** em lugar da previsão de que, nos termos do novo art. 39-A proposto pelo Executivo, a lei que dispusesse sobre o “regime jurídico” dos servidores deveria prever o “vínculo por prazo determinado”, e que poderia ser empregado para atender a necessidade temporária decorrente de calamidade, de

emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço, atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e “atividades ou procedimentos sob demanda”, o Parecer inclui alteração ao art. 37, IX, que passará a prever que “a lei disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias, as quais, quando relacionadas a atividades administrativas permanentes, deverão ter natureza excepcional e transitória, observadas, em qualquer caso, as normas gerais de que trata o inciso XXXI do art. 22”. Essa nova formulação sugere que **apenas** no caso de as contratações temporárias se referirem a atividades *administrativas* permanentes, deverão estar presentes os requisitos de *natureza excepcional e transitória*. Em sentido oposto, se atividade não for *administrativa, nem permanente*, poderá haver contratação temporária sem a observância dos requisitos de *necessidade de natureza excepcional e transitória*, o que leva ao absurdo de uma *necessidade temporária* em atividade *não administrativa* – tida como “não permanente” – poder ser suprida por meio de contrato temporário *sem que esteja presente a excepcionalidade e transitoriedade da necessidade*. Por outro lado, permite-se – contrariando a jurisprudência do STF – a contratação temporária para *atividades administrativas permanentes*, sob o pretexto de que se trata de necessidade “excepcional e transitória”, o que levará à ampliação, ainda maior, por lei ordinária ou medida provisória, dessas possibilidades de contratação.

- 6) **Cargos típicos ou exclusivos de Estado:** o novo texto insere inciso IX-A no art. 37 da CF, prevendo que a contratação temporária não poderá ter como objeto o exercício de atribuições próprias de servidores investidos em **cargos exclusivos de Estado**, assim compreendidos os que exerçam **diretamente atividades finalísticas** afetas à segurança pública, à representação diplomática, à inteligência de Estado, à gestão governamental, à advocacia pública, à defensoria pública, à elaboração orçamentária, à manutenção da ordem tributária e financeira, à regulação, à fiscalização, à perícia oficial de natureza criminal, ao controle e à atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Assim, não se trata de *atividades exclusivas de Estado*, mas *cargos exclusivos de Estado*, assim considerados os que exerçam “diretamente” as “atividades finalísticas” mencionadas. Cada uma dessas “atividades” comportará interpretações quanto ao seu alcance, quanto aos “cargos exclusivos de Estado”, mas o *rol* de atividades é dado como “*numerus clausus*”, ou seja, não comporta a sua ampliação por lei complementar ou ordinária, afastando a previsão original de que lei complementar definiria critérios para a aplicação do conceito, ou que outras leis possam dispor sobre as chamadas “atividades exclusivas de Estado”. Assim, o novo IX-A passa a definir, diretamente, quem seriam os “cargos exclusivos de Estado” (e não atividades por eles exercidas), que o Governo pretendia passar a chamar de “típicos

de Estado”, inserindo diretamente no texto constitucional a definição desses cargos. Para esse fim, uma vez mais adota visão limitada, pois, **além de excluir, no último minuto, a previsão como tal das funções de “elaboração de políticas públicas”**, que são, notoriamente, *exclusivas do Estado*, deixa de contemplar, por exemplo, atividades como a produção de estatísticas (art. 21, XV), a previdência social, a perícia médica previdenciária, o fomento, etc. E, além de incluir, expressamente, a “perícia oficial de natureza criminal”, a nova versão, quanto aos Poderes Legislativo e Judiciário, passa a incluir os servidores que exerçam “atividades finalísticas” afetas à “atuação institucional” desses Poderes, substituindo a previsão anterior de atividades relativas, apenas, “ao processo judicial e legislativo”.

- 7) **São inseridos, ainda, os incisos IX-B e IX-C no art. 37.** O novo inciso IX-B esclarece que serão considerados como diretamente afetos à atividade de segurança pública os policiais integrantes das carreiras dos órgãos de que tratam os incisos I, II, III, IV e VI do *caput* do art. 144 (*excetuados*, portanto, as polícias militares, que são regidos por normas próprias), os policiais legislativos da Câmara e do Senado Federal, as guardas municipais, e os agentes socioeducativos.

**Mas o novo inciso IX-C tem conteúdo problemático:** ele esclarece que não serão considerados **cargos exclusivos de Estado** os “servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas”. Ocorre que há, com efeito, carreiras cujos servidores exercem essas atividades, relativas à *fiscalização* agropecuária, à administração tributária e outras, e que, assim, teriam sua condição de “cargos típicos de Estado” afastada, com todos os sucedâneos dessa situação. Ademais, ela não resolve o fato de que carreiras no Poder Legislativo e Judiciário têm caráter “genérico”, com cargos de denominação única, e frequente “mobilidade” entre áreas de atuação.

Além disso, ainda que o Relator tenha promovido enorme esforço no sentido de ampliar o *rol de cargos típicos ou exclusivos de Estado*, dada a perspectivas reducionista defendida pelo Executivo, a conceituação é, por si só, problemática, no âmbito federativo, além de *potencialmente desnecessária*, em razão da preservação da estabilidade no serviço público para todos os servidores titulares de cargo efetivo. Servirá, porém, para manter um tratamento diferenciado, quanto à perda do cargo em caso de extinção ou obsolescência, além da redução salarial com redução de jornada, ou mesmo a contratação temporária. Nesse ponto, observa-se que a norma acarretará a imediata *inconstitucionalidade* de dispositivos da Lei nº 8.745, de 1993.

- 8) **Acumulação de cargos:** o Parecer suprime, integralmente, as alterações relativas à acumulação de cargos públicos, que teriam enorme impacto na fragilização do compromisso e da ética no serviço público. O Executivo pretendia, com efeito, ampliar a possibilidade de acumulação de cargos, discriminando, contudo, os “cargos típicos”. A CCJC já havia rejeitado essa discriminação. A exclusão afasta, de

vez, o risco, e a Lei ordinária prevista no art. 22, XXX disporá sobre normas gerais de jornada de trabalho.

- 9) **Direitos e vantagens:** o Relator manteve, em sua quase totalidade, a nova redação dada ao art. 37, XXIII, vedando a concessão de diversas vantagens e direitos. Incluiu, como destinatários dessa regra, os detentores de mandatos eletivos e membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, mas não os **magistrados, membros do Ministério Público e militares**, o que implica em quebra da isonomia. **Assim, ficará vedada a concessão, aos demais, mas não aos magistrados, membros do MP e militares**, de férias de mais de 30 dias por 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, aposentadoria compulsória como modalidade de punição, adicional ou indenização por substituição, parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e critérios de cálculo definidos em lei, exceto para os empregados de empresas estatais<sup>3</sup> e para os servidores a serviço do Governo brasileiro no exterior<sup>4</sup>, e progressão ou promoção baseadas exclusivamente em tempo de serviço. Foi excluída pelo Relator, desse inciso, a vedação de redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, e 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. Essa última, já está prevista na CF, como resultante da EC 103/19, e sua aplicação é estendida, na forma do novo § 19 aos detentores de mandatos eletivos e aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas e aos titulares de empregos ou de funções públicas da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como aos dirigentes dos órgãos e das entidades integrantes da respectiva estrutura.

**A redução de jornada com redução remuneratória foi ampliada e será abordada a seguir.** Preserva-se, assim, e amplia-se, o propósito da PEC 32, no sentido de reduzir despesas, com retirada da capacidade normativa dos entes subnacionais. Essas regras, além disso, terão aplicação geral e imediata a todos os servidores, atuais e futuros, com a única ressalva, prevista no art. 6º, de que “o disposto no inciso XXIII do *caput* e no § 20 do art. 37 da Constituição não se aplica aos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, aos

---

<sup>3</sup> Nesse caso, a exceção foi remetida ao novo § 20, inciso I, que prevê que “o disposto na alínea g do inciso XXIII do *caput* não se aplica quando se tratar: I - de empregados de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, quanto à exigência de previsão legal;”

<sup>4</sup> Essa exceção foi remetida ao novo § 20, inciso II, que prevê que “o disposto na alínea g do inciso XXIII do *caput* não se aplica quando se tratar: II - do pessoal de que trata o inciso III do § 18 (licenças e aos afastamentos remunerados de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior), hipótese em que os requisitos para concessão e a definição de critérios de pagamento e de cálculo das indenizações serão regulados por decreto do Poder Executivo.”

empregados da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias, assim como aos demais agentes públicos admitidos antes da data de publicação desta Emenda Constitucional, observado o disposto no art. 7º da PEC. Nos termos do art. 7º, as parcelas indenizatórias instituídas apenas em ato infralegal serão extintas após dois anos da data de publicação da Emenda Constitucional, ressalvadas as excepcionadas pelo citado § 20 do art. 37 da Constituição. Importante alteração é a ampliação dessa garantia no sentido de não serem prejudicados os direitos já existentes: na versão de 02.09, essa garantia seria apenas mantida “se houver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, salvo se vier a ser alterada ou revogada”. Contudo, **haverá evidente quebra de isonomia**, pois os futuros servidores não poderão vir a ter assegurados os mesmos direitos.

- 10) **Plataforma eletrônica:** sucumbindo ao viés “inovacionista” da PEC 32, o Relator incorpora ao art. 37 novo inciso XXIV, para prever a utilização obrigatória de “plataforma eletrônica de serviços públicos” que permita a automação de procedimentos executados pelos órgãos e entidades integrantes de sua estrutura; o acesso dos cidadãos aos serviços que lhes sejam prestados e à avaliação da respectiva qualidade; o reforço e o estímulo à transparência das informações sobre a gestão de recursos públicos. Embora seja, aparentemente, positiva essa previsão, é claramente um sinal de “excesso” constituinte, pois se trata de tema que não deveria ter assento constitucional, mas objeto de diretrizes de política de gestão, permeáveis tanto ao avanço da tecnologia quanto às necessidades da sociedade e ao contexto de cada ente, em um país onde ainda é elevada a “brecha digital”. Ademais, a excessiva ênfase na digitalização pode levar à negação do exercício de direitos pelos “excluídos digitalmente”, devendo ser acompanhada de medidas preventivas e compensatórias, que assegurem canais físicos de atendimento ao cidadão.
- 11) **Governança:** a nova versão introduz o § 3º-A no art. 37, prevendo que “os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta implementarão ações voltadas à boa governança pública, com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão dos recursos públicos, a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da coletividade”. Trata-se de dispositivo redundante, que desconsidera a redação ao § 16 do art. 37 pela EC 109/21, que prevê que “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.”
- 12) **Cessão de servidores:** foi suprimido o novo inciso XXV inserido no art. 37, **antes proposto pelo Relator**, fixando limite de servidores a serem cedidos ou requisitados a dez por cento do quantitativo estabelecido no quadro de pessoal do órgão ou

entidade **de origem** relativo ao cargo ou emprego ocupado pelo servidor ou empregado cedido ou requisitado. Essa normas, excessivamente detalhista, foi substituída pela previsão de que a Lei Complementar de que trata o art. 22, XXX disporá sobre a “cessão e requisição de pessoal”.

- 13) **Contratos de gestão:** é mantida a supressão das alterações ao art. 37, § 8º, que permitiriam a ampliação de seu escopo, inclusive para permitir contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio. Trata-se de importante medida, visto que por essa via haveria a ampliação desmesurada de instrumentos de “terceirização” de atividades, inclusive típicas ou exclusivas de Estado, a pretexto de cumprir metas de desempenho pactuadas em contrato de gestão. Também foi suprimida a previsão (art. 165, § 16) de que a lei orçamentária poderia conter programações únicas e específicas para esse fim, “independentemente da classificação da despesa”, e a possibilidade de remanejamento de recursos entre itens das despesas (art. 167, § 17).
- 14) **Teto de remuneração:** São incluídas 3 alterações ao regramento do “teto de remuneração”, não contidas na PEC original. Na forma da alteração ao § 11 do art. 37, passa a ser “permitida” a exclusão, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Com isso, é mitigada a regra em vigor, que *assegura* a exclusão das parcelas indenizatórias do teto. **O novo § 11-A, ainda, prevê que a lei que definir as parcelas indenizatórias a serem consideradas “extratexto”** poderá estabelecer requisitos e valores máximos para que as parcelas por ela abrangidas sejam consideradas indenizatórias e excluídas dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *art. 37*. Com isso, **as parcelas extratexto poderão ser limitadas por lei, para esse fim**, validando o previsto no PL 6726/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados. O novo § 11-B passa a prever que não serão computados para fins do teto remuneratório, os pagamentos feitos em moeda estrangeira ao pessoal a que se refere o inciso III do § 18 deste artigo, no caso de licenças e aos afastamentos remunerados de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior.
- 15) **Incorporação de vantagens:** é inserido novo § 19 no art. 37, estendendo a vedação da incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração dos detentores de mandatos eletivos, aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas e aos titulares de empregos ou de funções públicas da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como aos dirigentes dos órgãos e das entidades integrantes da respectiva estrutura. No entanto, a norma não se aplica aos magistrados, membros do ministério público e militares, assim como as vedações do art. 37, XXIII.

- 16) **Redução de jornada e remuneração: INOVAÇÃO GRAVE.** Acatando a proposta originalmente contida nas PECs 186 e 188/19, apresentadas no Senado Federal, e recuando em relação à Complementação de Voto de 15.09.21, o Relator incorporou na forma do **§ 21 do art. 37, de forma explícita**, a possibilidade de redução de até 25% (vinte e cinco por cento) da jornada de trabalho para exercício de cargos públicos, com remuneração proporcional, assegurando a preservação da remuneração apenas na hipótese de redução de jornada em decorrência de limitação de saúde ou para cuidar de cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou de madrasta e enteado, ou de dependente que viva a suas expensas (art. 37, § 21, II). O § 22 excepciona dessa redução de jornada e remuneração os servidores investidos em cargos exclusivos de Estado. O art. 10 do Substitutivo prevê que, no caso de redução de jornada, os servidores e empregados públicos admitidos até a data de publicação da Emenda Constitucional **poderão optar** pela jornada reduzida ou pela jornada máxima estabelecida para o cargo ou emprego. Assim, a regra não será aplicada, compulsoriamente, para os atuais servidores, gerando clara situação de quebra de isonomia, tanto mais que se trata de servidores sujeitos ao mesmo regime jurídico, e integrantes das mesmas carreiras.
- 17) **Instrumentos de cooperação:** o Parecer mantém o novo art. 37-A, que amplia a “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. Caberá à Lei federal dispor sobre as “normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação”, e até que essa lei seja editada, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria. O objeto é aprofundar o emprego de Organizações Sociais, OSCIPS, serviços sociais autônomos e outras formas de privatização da prestação de serviços, por meio de contratos com essas entidades, envolvendo, inclusive, a cessão de patrimônio e pessoal (contratado pela CLT), vedada, apenas, a utilização de recursos humanos “de particulares” para as atividades privativas de cargos exclusivos de Estado.
- 18) **Regime jurídico único:** o Substitutivo exclui, integralmente, a alteração ao art. 39 e a redação dada ao novo art. 39-A da CF, propostos pelo Executivo, e **mantém, assim, a previsão de regime jurídico único e demais regras decorrentes.** Trata-se de **mudança fundamental**, pois afasta a previsão de que haveria um regime jurídico abrangendo diversos “vínculos”, inclusive para servidores sem estabilidade. Com a manutenção do caput do art. 39, vigente desde 1988, o regime permanecerá “único”. Há que se destacar, contudo, o fato de que o STF retomou o julgamento da ADI 2.135, com voto favorável da Relatora, Min. Carmen Lucia, pela nulidade da quebra do RJU objeto da EC 19/98. Em 18 de agosto de 2021, o Min. Gilmar Mendes proferiu voto em **sentido oposto**, sob o argumento de que a decisão do Congresso,

ao promulgar a EC 19/98 com a alteração ao art. 39, é ato *interna corporis*, resultado do processo legislativo acatado por suas instâncias internas, e não passível de julgamento pelo STF. Contudo, a não aprovação, em primeiro turno, durante a apreciação da EC 19/98, dessa alteração, e que foi objeto de mandado de segurança e, posteriormente, da ADI 2.135, visou, objetivamente, a proteção do devido processo legislativo, vergonhosamente fraudado naquela ocasião. Caso o STF reveja a sua posição, adotada em 2007, restaria facultado ao Governo adotar o Regime de emprego público, vulnerando a estabilidade de forma irremediável, e sem a necessidade de nova PEC.

- 19) **Avaliação de Desempenho:** o Substitutivo insere novo art. 39-A na CF, para dispor, de forma detalhada, sobre a obrigatória avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, realizada de forma contínua e com a participação do avaliado. Define as finalidades da avaliação de desempenho e prevê que o procedimento de avaliação de desempenho observará os meios e as condições efetivamente disponibilizados ao servidor para desempenho de suas atribuições “e assegurará direito de recurso dirigido a órgão colegiado integrado por servidores estáveis.” O art. 3º do Substitutivo fixa regras transitórias, até a regulamentação desse dispositivo e a edição da Lei de normas gerais de que trata o art. 22, XXX. A nova redação simplifica o texto anterior, e é complementada pelo art. 41, § 1º, III, quanto às regras para perda do cargo do servidor estável em razão de avaliação de desempenho.
- 20) **Regime próprio de previdência:** o Substitutivo exclui o novo art. 40-A, proposto pelo Executivo, que previa regras sobre a vinculação dos servidores ao regime próprio (RPPS) ou regime geral de previdência social (RGPS) conforme o tipo de vínculo com a Administração. Suprimida a alteração aos art. 39 e 39-A da PEC 32/2020, a alteração proposta perdeu o sentido. O Relator suprimiu, ainda, o art. 9º da PEC 32/2020, que permitiria à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios optar por vincular, por meio de lei complementar publicada no prazo de dois anos, contado da data de entrada em vigor da Emenda à Constituição, os seus futuros servidores ao regime geral de previdência social, em caráter irretratável. Contudo, a EC 103/19 já prevê a hipótese de “extinção” de regimes próprios, e a vedação da instituição de novos regimes, cabendo a lei complementar federal estabelecer, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre “requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social”.
- 21) **Aposentadoria e Pensão por morte de policiais:** o Substitutivo altera o § 7º do art. 40, para assegurar, na forma de lei do ente federativo, aos profissionais de segurança pública o benefício da pensão por morte aos seus dependentes na hipótese de “morte decorrente do exercício ou em razão da função”. A redação dada a esse dispositivo pela EC 103/19 prevê que a morte teria que ser “decorrente de agressão

sofrida no exercício ou em razão da função”. E, ademais, é excluída a previsão atual de que esse direito dependeria de o benefício da pensão por morte ser a “única fonte de renda formal auferida pelo dependente”. A nova redação do dispositivo incorpora previsão já aprovada pelo Senado na PEC PARALELA da EC 103 (PEC 133/2019) mas, além disso, beneficia o dependente do policial ao afastar a possibilidade de que tratamento diferenciado seja dado apenas no caso de morte por agressão sofrida no exercício ou em razão da função. Com a redação proposta pelo Substitutivo, bastará para esse fim que a morte seja “decorrente do exercício ou em razão da função”, inclusive accidental. Nessa nova versão, o Relator suprimiu a proposta de alteração ao art. 40 , § 4º-B (inserido pela EC 103), que consistia, basicamente, em ajuste redacional dada a promulgação da EC 104, que passou a prever a “polícia penal” no inciso VI do art. 144. Assim, o “agente penitenciário” passou a ser “policial penal”. Contudo, manteve a proposta, apresentada em 15.09, de alterações às regras de transição da EC 103/19, de forma a assegurar, na forma de alteração ao § 4º do seu art. 5º, o que o “caput” desse artigo já previa: a aposentadoria na forma da Lei Complementar 51, ou seja, com proventos integrais. Mas insere, ao final, a paridade de reajuste entre ativos e aposentados, que já se acha assegurada aos demais servidores ingressados até a promulgação da EC 103, na forma do seu art. 4º ou do art. 20, desde que cumpridas as condições ali fixadas de idade mínima ou tempo de contribuição. O que o Relator faz (embora por meio de um “jabuti”) é explicitar o direito à paridade no caso dos policiais que ingressaram até a data da promulgação da EC 103. E altera, ainda, o § 6º do art. 10 da EC 103, seguindo a mesma lógica da alteração ao art. 40, § 7º.

- 22) **Cassação de aposentadoria:** O Relato insere, no art. 40, o § 10-A, prevendo que “a lei não poderá prever a cassação de aposentadoria como hipótese de sanção administrativa”. Com isso, ficam sujeitas à regra membros da Magistratura e MP, que estavam fora da aplicação do art. 37, XXIII, visto que, nos termos do art. 93, VI, “a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40” e, nos termos do art. 129, § 4º, “aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.” Trata-se da única entre as medidas restritivas previstas no art. 37, XXIII que o Relator estende, por esse meio, aos membros do Judiciário e do Ministério Público.
- 23) **Aquisição da Estabilidade :** ao manter o RJU, o relator mantém, na forma do art. 41, a garantia da aquisição da estabilidade após 3 anos de estágio probatório para todos os titulares de cargos efetivos. Insere, porém, alteração ao “caput” do art. 41, explicitando que “são estáveis, **após o cumprimento de três anos de estágio probatório**, e não de “efetivo exercício”, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Não haverá, para esse fim, qualquer distinção entre servidores de carreiras exclusivas ou não de Estado.

24) **Demissão do servidor estável:** o Relato altera o § 1º, para inserir entre as hipóteses da perda do cargo pelo servidor estável a já prevista no art. 169 (excesso de despesas), e, ainda, para manter a proposta do Executivo de permitir a demissão “em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado”. Assim, a demissão poderá ser aplicada a partir da decisão de segunda instância, ainda que caiba recurso, fragilizando o princípio da culpa formada somente após o trânsito em julgado. Afasta, ainda, do inciso III do § 1º, a exigência de lei complementar para disciplinar a perda do cargo “em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa”, mas remete essa hipótese aos novos §§ 1º-A e 1º-B. Essa hipótese de demissão, assim, além da observância da norma prevista no novo inciso XXXIII do art. 22, que irá fixar normas gerais sobre “processo administrativo decorrente de desempenho insatisfatório, de que trata o § 1º-A do art. 41”, sujeitar-se-á a uma extensa regulamentação constitucional, de **caráter permanente:**

- a) § 1º-A: O processo administrativo voltado à perda do cargo, em decorrência do disposto no inciso III do § 1º, somente poderá ser instaurado após 2 (dois) ciclos consecutivos de avaliação de desempenho em que se obtenha resultado insatisfatório ou em 3 (três) ciclos intercalados, apurados em um período de cinco anos. Essa redação afasta problema apontado na redação anteriormente proposta, fixando um limite de tempo para a apuração da insuficiência de desempenho, evitando, assim, que eventos episódicos, ao longo da carreira, pudessem provocar a demissão. No entanto, a nova redação deixa de explicitar que, para esse fim, o ciclo de avaliação **deverá ser de um ano**, podendo vir a ser adotado ciclo de avaliação *semestral*, como previsto no § 4º do art. 41, uma vez que a regra do art. 2º, que prevê **ciclos anuais**, terá **vigência transitória**.
- b) § 1º-B: O processo administrativo de que trata o § 1º-A, disciplinado por lei federal, nos termos do inciso XXXIII do art. 22, será instruído com os procedimentos de avaliação de desempenho que justificaram sua instauração, observará rito de **natureza sumária** e será decidido por órgão colegiado composto por servidores estáveis que não participaram dos referidos procedimentos. A nova redação afasta a antes contida como regra de transição, que previa que os membros desse colegiado, além ocupantes de cargo efetivo, deveriam ser “**integrantes da mesma carreira do servidor intimado a responder ao processo, quando se tratar de ocupante de cargo exclusivo de Estado.**”

25) **Demissão por desnecessidade obsolescência do cargo:** O Relator altera o § 3º do art. 41, que passa a prever que o servidor estável perderá o cargo se este **for extinto por lei específica** (lei ordinária), em razão do reconhecimento de que se tornou desnecessário ou obsoleto, observados os critérios estabelecidos nas normas gerais de que trata o inciso XXXIV do art. 22, resguardado o direito à indenização de que

trata o § 5º do art. 169 da Constituição, ou seja, correspondente a um salário por ano de serviço. Na hipótese de criação de cargo de atribuições idênticas ou similares às do extinto, em período igual ou inferior a cinco anos, contados da perda do cargo, o servidor estável que o houver perdido será reintegrado, independentemente da existência de vaga (§ 3º-A). Se a lei específica não alcançar a totalidade dos ocupantes de um mesmo cargo, organizado ou não em carreira, será adotada a média das últimas três avaliações individuais de desempenho para identificar os servidores estáveis que serão demitidos, e, como critérios de desempate, sucessivamente, o tempo de exercício no cargo e a idade dos servidores. Foi excluída, da nova versão, a previsão da “responsabilização do gestor que tenha desencadeado a extinção do cargo, caso se comprove dolo ou má-fé”, em vista da exigência da lei específica, que visa dar maior segurança jurídica a essa nova hipótese. Trata-se de solução já intentada na tramitação a EC 19, que não foi aprovada, quando previa a demissão por “excesso de quadros”. Restou, então, a demissão por excesso de gastos, na forma do art. 169, § 4º da CF. Com essa inovação, a estabilidade restará vulnerada, a partir de conceitos vagos como “obsolescência”, situação que pode decorrer da simples reorganização de carreiras “novas”, com atribuições mais ampla, tendo-se os cargos antigos como “obsoletos”. Dessa forma, a qualquer momento, o ente estatal poderá aprovar uma lei ordinária, específica, elencando cargos que considere “obsoletos” ou “desnecessários”, seja em razão de introdução de novas tecnologias ou revisão de processos de trabalho, seja em razão da decisão de promover a contratação de empresas para a prestação do serviço, seja pela extinção de programas, ou de órgãos e entidades, seja pela adoção de um novo “sistema de carreiras”. O conceito de “desnecessidade”, no caso, tem uma amplitude elevada, e não se sujeita ao controle do Poder Judiciário. Como decidiu o STF, em oportunidades diversas, e.g. no julgamento do MS 21.227, em 05.08.1993, Relator o Min. OCTAVIO GALLOTTI, que a “extinção do cargo e a declaração de sua desnecessidade decorrem de juízo de conveniência e oportunidade formulado pela Administração pública, prescindindo da edição de lei ordinária que as discipline”, ou seja, não depende, sequer, de lei ordinária para tanto. Já o conceito de “obsolescência” é igualmente indeterminado, embora, no senso comum, seja possível identificar, como cargos obsoletos aqueles cujo conteúdo, restrito a prática já abandonadas, não tenham objeto, como o caso de operadores de fax ou telex, “amanuenses”, ou “acendedores de lampiões”. Essa noção, contudo, não serviria, sob pena de fraude à Constituição, para assim considerar cargos cujos conteúdos atributivos permaneçam necessários, como motoristas, copeiras, artífices de manutenção, auxiliares de serviços diversos, agentes de vigilância ou agentes de portaria, ou até mesmo “ascensoristas”, cargos que têm sido colocados em extinção com o fim de impedir novos provimentos e promover a terceirização dessas atividades. Para atenuar o problema, o Relator inseriu regras no art. 12, a fim de impedir a demissão dos servidores estáveis

admitidos até a data de publicação da Emenda Constitucional com fundamento nessa norma.

Mas, com base nessa regra de transição, os servidores cujos cargos sejam declarados obsoletos ou desnecessários “desempenharão atividades de complexidade compatível com as anteriormente desenvolvidas, definidas em ato administrativo específico, até que se verifique a vacância, salvo se estiverem no exercício de cargos em comissão ou de funções de confiança”, aplicando-se essa regra, inclusive, a “servidores cujos cargos, em razão de normas jurídicas editadas antes da data de publicação desta Emenda Constitucional, sejam extintos após a vacância”. Com isso, a PEC passa a legitimar o “desvio de função” já praticado quanto a esses servidores, abrindo, ainda, brecha ao “provimento derivado” de cargos públicos, ainda que não explicita novo enquadramento ou transposição para novos cargos.

- 26) **Extinção do instituto da disponibilidade:** Com a nova redação dada ao § 3º, deixa de ser previsto na CF o instituto da “disponibilidade”, ainda que com proventos proporcionais. O art. 12 do Substitutivo, porém, prevê que os cargos ocupados por servidores estáveis admitidos até a data de publicação da Emenda Constitucional “cuja desnecessidade ou obsolescência venha a ser formalmente reconhecida somente poderão ser extintos após a vacância, não se lhes aplicando o disposto no § 3º do art. 41 da Constituição”. Assim, esses servidores também não poderão ser exonerados, nem postos em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, em função de a nova versão não prever, como antes previa o Relator, a possibilidade de aplicação desse instituto com regra de transição aos atuais servidores<sup>5</sup>.
- 27) **Avaliação no estágio probatório:** o Relator altera o § 4º do art. 41, para explicitar que o servidor em cumprimento do estágio probatório de 3 anos terá o desempenho avaliado em **ciclos semestrais**, observado o disposto no art. 39-A e **admitida sua exoneração no caso de resultado insatisfatório em dois ciclos de avaliação**. Assim, afasta a dúvida quanto a essa possibilidade: não será necessário aguardar 3 anos para que ocorra o desligamento do servidor em estágio probatório, mas apenas **um ano, caso tenha desempenho insatisfatório**. Ademais, essa avaliação **não estará sujeita ao procedimento de avaliação para perda do cargo do servidor estável, podendo vir a ser feita apenas pela chefia imediata**. Em qualquer caso, haverá de ser observada a jurisprudência do STF, quanto ao *processo administrativo e ampla defesa*, também para esse fim. Porém, para adquirir a estabilidade, o servidor terá que ser avaliado 6 vezes. Deixa de ser exigida “avaliação especial de

---

<sup>5</sup> Na versão de 02.09.21, o art. 11 previa que “extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável admitido até a data de publicação desta Emenda Constitucional ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, não se lhe aplicando o disposto no § 3º do art. 41 da Constituição.”

desempenho por comissão instituída para essa finalidade”, e a Lei Complementar de normas gerais disporá sobre a “gestão do desempenho”. Na forma do art. 13 do Substitutivo, porém, os estágios probatórios ainda em curso na data de publicação da Emenda Constitucional serão regidos pelas normas que lhes eram aplicáveis **na data de entrada em exercício do servidor.**

28) **Prerrogativas do Executivo:** acatando os diversos questionamentos formulados, o Relator suprimiu as alterações aos art. 48, 84 e 88, que ampliariam, desmesuradamente, as prerrogativas do Executivo para, sem necessidade de lei, dispor sobre organização e funcionamento da administração pública federal, extinção de cargos públicos efetivos vagos, 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, criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, transformação de cargos públicos efetivos vagos, desde que seja mantida a natureza dos vínculos, 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. A CCJC da Câmara já havia reconhecido a inconstitucionalidade dessa ampliação de poderes, suprimindo a permissão de extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional. O Relator amplia esse entendimento, suprimindo todas as alterações propostas pelo Executivo. Contudo, parte do objetivo inicial já foi implementado pela Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, resultante da aprovação da MPV 1.042, de 2021, que, contudo, poderá vir a ter sua validade anulada pelo STF, quanto à autorização para a transformação de cargos e funções de confiança por meio de simples decreto.

29) **Foro privilegiado para Diretor da PF e PCs:** na versão de 02.09.21, o Relator havia incorporado concessão aos profissionais de segurança pública alterando o art. 102 para prever que será também “nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade” pelo STF, o Diretor-Geral da Polícia Federal e, pelo STJ, os diretores-gerais das Polícias Cíveis. A razoabilidade dessa medida é bastante questionável, ao ampliar garantia que, mesmo no caso dos membros do Congresso Nacional, já foi objeto de mitigação pelo STF, na Ação Penal 937, para restringir o foro por prerrogativa de função às hipóteses de crimes praticados no exercício da função ou em razão dela. Em vista das críticas recebidas, **o Relator suprimiu essa alteração.**

30) **Polícia Federal como Função Essencial à Justiça:** no mesmo sentido, o Relator havia incluído alterações ao art. 144, e inserido novo art. 134-A, no Capítulo IV da CF, que trata das funções essenciais à justiça, para prever que caberia ao Conselho Nacional de Justiça exercer o controle externo da polícia judiciária da União, e

atribuindo à PF o status de instituição “essencial à função jurisdicional do Estado”, equiparando-a, para esse fim, ao MP e à Defensoria Pública, e transferindo as competências da PF hoje previstas no art.144 para esse novo artigo. Também em razão da repercussão negativa dessas alterações e da interpretação de que estaria orientada a promover a “autonomia” da Polícia Federal, o Relator **suprimiu essas alterações**.

- 31) **Militares:** suprimidas as alterações ao art. 142, que ampliariam as possibilidades de acumulação de cargos por militares. Assim, ao optar por não submeter os militares às restrições do art. 37, XXIII, o Relator, em contrapartida, também afasta a benesse proposta pelo Governo.
- 32) **Empresas estatais:** O Relator adota solução adequada ao caso das empresas estatais, e **excluiu a alteração ao § 6º do art. 173**, que previa ser vedado 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, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição”. Essa regra importaria, às estatais, forte limitação em sua atuação e foi duramente questionada em audiência pública. Porém, o Relator manteve **as restrições incorporadas ao art. 173, § 7º**, quanto à **nullidade da concessão de estabilidade no emprego** ou de proteção contra a despedida para empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades por meio de negociação, coletiva ou individual, ou de ato normativo que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada. Também fica mantida a alteração ao art. 201, § 16, que prevê a extinção do vínculo empregatício e a aposentadoria compulsória dos empregados públicos aos 75 anos. Nos termos do art. 14 do Substitutivo, a extinção do vínculo será aplicada a todos os empregados que já tenham completado 75 na data de publicação da emenda e não tenham sido aposentados ou tenham mantido o vínculo após a concessão do benefício.
- 33) **Garantias especiais contra a perda do cargo:** o Relator dá nova redação ao art. 247 da CF, limitando a previsão de garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável investido em cargo exclusivo de Estado à hipótese da demissão por excesso de despesas. Revoga o parágrafo único do art. 247, que prevê que “na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa”. No caso de desligamento em razão de desempenho insuficiente, a perda do cargo se sujeitará, na forma do novo Substitutivo, às mesmas regras a serem definidas para os demais servidores estáveis.
- 34) **Regras de transição:** em virtude das expressivas alterações ao texto da PEC, também as regras de transição são alteradas. Destacamos:

- a) no art. 3º, § 2º, as regras sobre a “gestão do desempenho” dos órgãos e das entidades, que será feita em ciclos de 12 meses e compreenderá, entre outras, a definição do propósito institucional; o estabelecimento de metas institucionais, com indicadores objetivos para aferição dos resultados e da satisfação dos cidadãos com os serviços; a utilização de instrumentos e de abordagens distintos para as áreas de gestão de pessoas, de contratações, de tecnologia, de gestão orçamentária e financeira, entre outros, a avaliação periódica do desempenho institucional; e implementação obrigatória de procedimentos destinados a aprimorar o funcionamento de órgãos e de entidades cujo desempenho seja considerado insatisfatório.
- b) No art. 3º, § 3º, fixa em caráter provisório as regras sobre a “gestão do desempenho” dos ocupantes de cargo, emprego ou função pública, também a ser feita em ciclos de 12 meses e compreendendo o estabelecimento de metas de desempenho individual segundo as características do cargo, emprego ou função pública; e a realização de avaliação periódica de desempenho, observado o disposto no art. 39-A da Constituição.
- c) No art. 3º, § 5º, prevê a obrigatoriedade de que a “satisfação dos cidadãos” seja apurada pela plataforma Gov.br, de que trata a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, ou na forma de outra lei editada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios destinada a regulamentar, no respectivo âmbito, o disposto no inciso XXIV do *caput* do art. 37 da Constituição. Mais uma vez, trata-se de constitucionalizar indevidamente temas que deveriam ser objeto de leis ordinárias e de uma política de gestão, observado o contexto da Federação.
- d) O art. 4º prevê regras de transição sobre contratações temporárias, revogando-se, apenas no que lhe for contrário, as normas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as constantes de suas Constituições e Leis Orgânicas. A contratação por tempo determinado será realizada para atender às necessidades temporárias previstas em lei federal, estadual, distrital ou municipal, facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação subsidiária de lei federal destinada a discipliná-la. A duração do contrato, compreendida eventual prorrogação, não poderá exceder **dez** anos, vedada a celebração de novo contrato com o mesmo contratado, antes de decorrido o prazo de vinte e quatro meses, contado da data de encerramento do contrato anterior, se a contratação originária houver dispensado a realização de processo seletivo simplificado. A contratação por tempo determinado será realizada mediante processo seletivo simplificado sujeito à ampla divulgação, ressalvada a contratação para atender **necessidades decorrentes de calamidade, de emergência ou de paralisação de atividades essenciais**. E os contratos temporários em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional permanecerão vigentes até o término do seu prazo ou por mais quatro anos,

prevalecendo o período de menor duração. Por fim, passam a ser assegurados, aos agentes públicos contratados por tempo determinado, direitos hoje não previstos, como o FGTS, férias, piso salarial, irredutibilidade salarial e adicional de penosidade ou insalubridade e outros, que dependem do que sobre eles disponha a lei local. Nesse ponto, é um avanço, dada a situação de total precariedade desses trabalhadores; contudo, não foi estendida aos titulares de cargos em comissão a garantia do FGTS, demanda que, há muito tempo, aguarda solução.

- e) O art. 5º prevê que “enquanto não for editada a lei federal decorrente do disposto no inciso XXXIII do art. 22”, fixando normas gerais, sobre o processo administrativo decorrente de desempenho insatisfatório, serão observadas as normas processuais do regime disciplinar a que se sujeitar o servidor.
- f) O art. 6º, já mencionado, assegura a não aplicação das restrições de direitos previstas no art. 37, XXIII, aos servidores e empregados públicos e demais agentes públicos admitidos antes da data de publicação da Emenda Constitucional. Como já comentado, a garantia assegurada pelo Relator é mais ampla do que a prevista originalmente pela PEC 32/2020.
- g) O art. 10, já mencionado, prevê que os servidores e empregados públicos admitidos até a data de publicação da Emenda Constitucional poderão optar pela jornada reduzida ou pela jornada máxima estabelecida para o cargo ou emprego, ou seja, não poderão ter suas remunerações reduzidas compulsoriamente. Trata-se de mais uma medida para atenuar resistências à PEC, preservando a irredutibilidade salarial para os atuais servidores, mas que só foi inserida em função da inovação já comentada de permitir a redução de jornada com redução de vencimentos.
- h) O art. 11 prevê que os procedimentos de avaliação de desempenho de servidores públicos iniciados antes da data de publicação da Emenda Constitucional serão regidos pelas normas que os disciplinavam na data da respectiva instauração e os respectivos resultados somente poderão ser utilizados para os fins de demissão de servidor estável se for integralmente observado o disposto nas novas regras de avaliação de desempenho proposta pela PEC (art. 39-A e §§ 1º-A e 1º-B do art. 41 da Constituição).
- i) O art. 12, já citado, que prevê que os cargos ocupados por servidores estáveis admitidos até a data de publicação da Emenda Constitucional cuja desnecessidade ou obsolescência venha a ser formalmente reconhecida somente poderão ser extintos após a vacância, não estando sujeitos, portanto, nem à demissão, nem à disponibilidade com remuneração proporcionais, e a garantia de aproveitamento em “atividades de complexidade compatível com as anteriormente desenvolvidas, definidas em ato administrativo específico”, até

que se verifique a vacância.

35) **Revogações:** o Substitutivo afasta as revogações previstas na PEC, exceto a revogação do § 5º do art. 39 da CF, que prevê que Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI. Também foi inserida a revogação do parágrafo único do art. 247, já mencionada.

Além de preservados o art. 39 e 41, quanto ao RJU e estabilidade, e a redação original do art. 37, II, quanto ao ingresso em cargo público por concurso público, e as demais alterações rechaçadas pelo Substitutivo, ficam afastadas as revogações do art. 39, § 2º, que prevê a obrigatoriedade das “escolas de governo”, e o § 1º, que dispõe sobre os componentes do sistema remuneratório.

## **Conclusão**

Reiterando as conclusões que apresentamos anteriormente<sup>6</sup>, pode-se afirmar que o substitutivo apresentado **superou grande parte dos gravíssimos vícios de inconstitucionalidade, incoerência e impropriedade contidos na PEC 32/2020**, e que a classificavam como uma das piores peças legislativas jamais submetidas ao Congresso.

A sensibilidade do Relator, o trabalho de convencimento promovido pelas entidades representativas dos servidores, as contribuições colhidas em emendas parlamentares e nas audiências públicas, permitiram que o “potencial de dano” da PEC 32/2020 fosse significativamente reduzido.

**Contudo, ele não foi anulado.** A PEC 32, ainda que na forma do substitutivo, continua sendo **desnecessária e prejudicial ao serviço público.**

A previsão de tratamentos desiguais entre servidores, voltada a reduzir resistências à aprovação da matéria, se serve para **fortalecer o argumento do respeito ao direito adquirido**, é fonte de problemas diversos, gerando iniquidade e quebra de isonomia, ferindo, assim, cláusula pétrea da Carta de 1988.

Ademais, **são mantidos vícios de origem**, que trarão enorme dano ao serviço público e ao cidadão, promovendo a terceirização de atividades para entidades

---

<sup>6</sup> Ver [https://www.diap.org.br/images/stories/nota\\_substituto\\_relator\\_pec\\_032\\_2020.pdf](https://www.diap.org.br/images/stories/nota_substituto_relator_pec_032_2020.pdf)

<https://politicapublica.wordpress.com/2021/09/15/a-demissao-do-servidor-estavel-no-substituto-da-pec-32-2020-reforma-administrativa/>

<https://politicapublica.wordpress.com/2021/09/12/a-contratacao-temporaria-no-servico-publico-e-a-pec-32-2020/>

privadas, assim como ampliando a precarização do serviço público pela via de contratos temporários.

A redução salarial, que o próprio Relator havia suprimido na versão de 15.09.21, foi restabelecida nova versão.

**Assim, encerrada a discussão da matéria, durante a votação do Parecer na Comissão Especial, resta buscar a sensibilização do Relator para que faça novos ajustes, e, em último caso, buscar, pela via de emendas aglutinativas e Destaques para Votação em Separado, superar os problemas remanescentes, por meio das seguintes alterações:**

- a) **Suprimir a alteração ao art. 37, IX**, que amplia as possibilidades de contratações temporárias;
- b) **Rever o rol de atividades exclusivas de Estado (art. 37, IX-A), de forma a contemplar de forma mais ampla atividades em serviços essenciais à sociedade.** A previsão de que sejam considerados “exclusivos de Estado” os cargos cuja funções sejam voltadas a “atividades finalísticas afetas à segurança pública, à representação diplomática, à inteligência de Estado, à gestão governamental, à advocacia pública, à defensoria pública, à elaboração orçamentária, à manutenção da ordem tributária e financeira, à regulação, à fiscalização, à perícia oficial de natureza criminal, ao controle e à atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público” vincula duas noções opostas. As “funções finalísticas” do Estado, são todas aquelas que se orientam ao atendimento de seus fins e obrigações; as funções afetas às atividades enumeradas no art. 37, IX, são, em muitos casos, funções “meio” e não “finalísticas”, ou seja, são instrumentais e indispensáveis às funções finalísticas. A manutenção dessa formulação acarretará enorme judicialização e debate, no âmbito federativo, sobre a sua aplicação (art. 37, IX).;
- c) **Suprimir o inciso IX-C do art. 37**, que mitiga a ampliação do conceito de atividades exclusivas de Estado, ao impedir que sejam como tal considerados os cargos cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades referidas no inciso IX-A.
- d) **Suprimir a possibilidade de redução salarial com redução de jornada**, tema já rejeitado pelo Senado quando da apreciação da EC 109/21 (§§ 21 e 22 do art. 37);
- e) **Suprimir a ampliação do emprego de instrumentos de cooperação com entidades privadas com possibilidade de compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, preservando-se a execução, pelo Estado, de serviços públicos à sociedade (art. 37-A);**
- f) **Suprimir a possibilidade de demissão do servidor estável em razão de “obsolescência” ou declaração de desnecessidade do cargo (§§ 3º, 3º-A e**

- 3º-B do art. 41),** solução que gera riscos de tratamento anti-isonômico e inconsistência administrativa, e atende, apenas, a pressões para que seja reduzida a despesa com servidores;
- g) Suprimir, total ou parcialmente, as restrições de direitos dos servidores (art. 37, XXXIII e art. 6º e 7º);**
  - h) Preservar a necessidade de lei complementar para regulamentação da perda do cargo por insuficiência de desempenho (Art. 22, XXXIII, art. 41, III e 247);**
  - i) Suprimir a vedação de estabilidade em estatais por acordo ou negociação coletiva (art. 173, § 7º);**
  - j) Suprimir a prorrogação de contratos temporários (art. 4º, § 7º).**

Finalmente, há que atentar para eventuais **novas** alterações a serem promovidas pelo Relator, **por pressão do Executivo, ou de seus apoiadores**, até a aprovação do parecer pela Comissão Especial, ou ainda em plenário, por meio de “emendas aglutinativas” da base governista, ou mesmo de alterações propostas pelo Relator, e até mesmo por meio de requerimento de preferência para o texto original da PEC 32/2020.

A volatilidade das versões até aqui apresentadas e analisadas evidencia o grande risco de que isso, ocorra, mas, também, indica dificuldades na base governista, que poderão resultar em um texto mais adequado, ou mesmo na rejeição da PEC 32/2020, cuja inoportunidade e desnecessidade de mostram a cada dia mais evidentes.

Em 18 de setembro 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)

[Luiz.alb.santos@gmail.com](mailto:Luiz.alb.santos@gmail.com)

<https://Politicapublica.wordpress.com>