



PEC 32/2020 - REFORMA ADMINISTRATIVA

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO DE 23.09.21 – 10H46

ALTERAÇÕES RELEVANTES

Em 23 de setembro de 2021, às 10h46min, o Relator da PEC 32/2020, Deputado Arthur Maia, apresentou a SÉTIMA VERSÃO DE SEU PARECER, por meio de complementação de voto, promovendo novas alterações ao texto apresentado em 17.09.21, objeto de nossa análise anterior¹, e às versões apresentadas em 22.09.21 às 16h e às 21h.

A seguir, atualizamos a análise do texto, com base nessa nova complementação de voto.

Assim, o texto apresentado em 23.09.21 – 10h46min, contém importantes **RETROCESSOS** em relação à versão de 22.09, e quase nenhum avanço. Promove concessões ao interesse do Governo e torna a PEC ainda pior, destacando-se de imediato, com esse efeito:

- O retorno do art. 37-A para permitir terceirização ampla de atividades e contratação de pessoal para prestação de serviços públicos por entidades privadas.
- O retorno do prazo máximo de 10 anos para contratação temporária de servidores (era 6 anos na versão anterior)
- A ampliação da possibilidade de regulamentação das normas gerais sobre pessoal por medida provisória, ficando vedada MPV apenas para dispor sobre a redução salarial e demissão por excesso de despesas.

A nova versão mantém, em grande medida, o texto anterior, mas traz inovações relevantes, mas preserva, com adequações e localização distinta no texto, problemas já apontados:

- a) **a redução salarial com redução de jornada**, que passa a ser sujeita, contudo, à superação do limite de despesas com pessoal em relação à receita corrente

¹ <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90713-reforma-administrativa-analise-da-3-versao-do-substitutivo>

líquida, definido em lei complementar (LRF). Assim, a norma se aplicará a todos os servidores, atuais e futuros, observado, apenas, “tratamento diferenciado” para cargos exclusivos de Estado. **Essa hipótese não poderá ser regulamentada por medida provisória em vista de nova redação dada ao art. 62 da CF.**

- b) **as regras sobre contratação temporária ampliadas**, tendo retornado o **limite temporal de 10 anos para contratos temporários como regra de transição**;
- c) **a possibilidade de demissão do servidor estável** em caso de lei definir o cargo como desnecessário ou obsoleto, aplicável aos futuros servidores, **e que poderá ser objeto de regulamentação por medida provisória.**

As garantias especiais no caso de cargos exclusivos de Estado deixam de existir, e em seu lugar, lei ordinária disporá sobre “tratamento diferenciado” a esses cargos no caso de demissão por excesso de despesas, ou de redução de jornada de trabalho. Também suprime a vedação de contratação temporária para atividades exclusivas de Estado. Não há tratamento diferenciado, também, no caso da demissão por “obsolescência” ou “desnecessidade” do cargo.

Os problemas já apontados, quanto ao rol dessas atividades exclusivas de Estado, permanecem na integralidade. Na versão das 22h de 22.09 o relator restabeleceu na forma do § 3º do art. 247, a previsão de que não serão considerados “exclusivos de Estado” os servidores “cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas.” Porém, **incluiu no “caput” a explicitação de que serão considerados como tal os Oficiais de Justiça, no Poder Judiciário.**

O Relator, lamentavelmente, reintroduziu o art. 37-A, que permite a contratação de entidades privadas para prestação de serviços públicos, as quais poderão contratar pessoal, exceto para as atividades privativas de cargos exclusivos de Estado, de que trata o art. 247. Com isso, volta a “porta escancarada” para a contratação de pessoal sem estabilidade, em caráter precário, para prestar serviços públicos por meio de OS, serviços sociais autônomos, ONGs e empresas privadas.

Ademais, houve expressivo retrocesso na aplicação do art. 37, XXIII, que suprime direitos. Embora a princípio a norma se dirija aos novos servidores, a regra de transição não afasta a possibilidade de que os direitos “adquiridos” dos atuais servidores a tais benefícios sejam revogados por lei.

O mesmo se aplica quanto à redução de jornada com redução salarial, ressalvada, apenas, a hipótese de demissão por desnecessidade ou obsolescência. Ou seja, os atuais e futuros servidores poderão ter suas remunerações reduzidas, em caso de superação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seguir enumeramos as alterações relevantes no novo Substitutivo, em relação ao texto de 17.09:

1. Art. 22: o novo texto altera as regras a serem fixadas em normas gerais, que passam a cobrir (por lei ordinária):
 - 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, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal;
 - normas gerais sobre contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo.

Deixam de ser objeto dessa norma o processo administrativo para demissão por insuficiência de desempenho, jornada de trabalho, regras sobre progressão e promoção e “desenvolvimento de pessoas”.

Deixa de ser sujeita a normas gerais a reconhecimento, por lei específica, de desnecessidade ou obsolescência de cargos públicos.

Essas normas, contudo, poderão ser veiculadas por medida provisória. Na versão de 22.09, o conteúdo material dessas leis não poderia ser veiculado por esse meio.

2. Art. 37, IX: passa a prever que a lei disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias, as quais, se relacionadas a atividades permanentes, deverão revestir-se de natureza estritamente transitória, observadas as normas gerais de que trata o inciso XXXI do art. 22. Suprime a exigência da “excepcionalidade” da necessidade transitória, assim como a **vedação de contratação temporária para atividades exclusivas de Estado. Volta a ser possível, até que lei disponha sobre o tema, contratação temporária por até dez anos.**
3. Suprime os incisos IX-A a IX-C, que previam as atividades típicas de Estado. Contudo, altera o art. 247, prevendo que a lei que dispuser sobre a demissão de servidor ou redução de jornada em caso de excesso de despesas “tratará de forma diferenciada servidores públicos investidos em cargo exclusivo de Estado” e enumera esses cargos, mantendo a redação anteriormente proposta (atividades finalísticas afetas 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 e do Ministério Público, além dos seguintes servidores policiais, peritos criminais, policiais legislativos, guardas municipais, agentes de trânsito, e agentes socioeducativos. **Foram inseridos, na versão de 23.09, no rol os Oficiais de justiça do Poder Judiciário e reinserida a previsão de que não serão considerados “exclusivos de Estado” servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas”, o que afeta, em especial a Receita Federal, CGU, SOF, STN, e os Poderes Legislativo (inclusive o TCU) e Judiciário, cujas estruturas de carreira contemplam ambas as atividades em cargos que também executam “atividades finalísticas”.**

4. Art. 37, XXIII: a nova versão de 23.09 ajusta o texto relativo ao alcance das restrições de direitos que passam a cobrir os **ocupantes de cargos e aos titulares de empregos ou de funções públicas da administração pública direta e indireta, no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como aos ocupantes de cargos eletivos e aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas.** a redação, contudo, ainda **não permite concluir que as regras se aplicarão aos “membros” do Judiciário e MPF, mas apenas aos membros dos Tribunais de Contas.** Dada a nova redação, suprime o §19 anterior, que previa a aplicação das regras aos 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. Mantem a inovação proposta em 17.09, alterando o art. 40, para inserir o § 10-A com a vedação da aposentadoria compulsória como modalidade de punição, o que se aplicará aos magistrados e membros do MP.
5. Art. 37, § 3º-A: passa a prever que os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta implementarão **estrutura, processos** e 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.
6. Suprime o art. 37, §21, e remete ao **art. 169, §3º, I-A**, a previsão da redução de até 25% (vinte e cinco por cento) da jornada de trabalho para exercício de cargos públicos, com redução proporcional de remuneração, suprimindo o § 21, que afastava dessa redução os cargos exclusivos de Estado. Contudo, essa redução é condicionada ao caso de haver excesso de despesas com pessoal (acima do limite fixado na LRF) cabendo à Lei federal dispor sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação das medidas de despesas (demissão de servidor e redução salarial). **Essa lei, porém, não poderá ser veiculada por medida provisória. É suprimida a regra de transição que previa a não aplicação dessa redução aos atuais servidores.**
7. Retorna na versão de 23.09 o art. 37-A, suprimido em 22.09, que prevê a realização de “instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira”, exceto em atividades exclusivas de Estado.
8. Altera o art. 39-A para prever no § 2º que o procedimento de avaliação de desempenho do servidor “assegurar a reavaliação de desempenho insatisfatório por instância revisora, caso suscitada pelo servidor.” A redação anterior previa o direito de recurso dirigido a **órgão colegiado integrado por servidores estáveis.**

9. Art. 41: simplifica as regras sobre demissão do servidor estável por insuficiência de desempenho. A nova redação prevê que a demissão poderá ocorrer em “decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa **em processo administrativo disciplinado por lei federal**”. Contudo o art. 22, XXX prevê que lei federal disporá sobre “normas gerais” para esse fim. Transitoriamente, até que seja editada a lei federal, fixa regras no art. 5º da PEC, prevendo que o processo administrativo voltado à perda do cargo 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. Além disso, como antes previa a regra permanente do art. 41, serão observadas, transitoriamente, no processo administrativo as seguintes normas: **a) a instrução será fundada nos procedimentos de avaliação de desempenho que justificaram a instauração do processo, admitida sua revisão exclusivamente se comprovada ilegalidade; b) será aplicado, no que couber, o disposto no art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; c) a decisão será proferida por servidores estáveis que não tenham participado dos procedimentos de avaliação de desempenho.**
10. São suprimidos os §§ do art. 41 que previam que o processo administrativo voltado à perda do cargo por desempenho insuficiente 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, e que o processo administrativo seria instruído com os procedimentos de avaliação de desempenho que justificaram sua instauração, observaria **rito de natureza sumária** e seria decidido **por órgão colegiado composto por servidores estáveis que não participaram dos referidos procedimentos.**
11. **Art. 41, § 3º: mantém a regra de que o servidor estável perderá o cargo se este for extinto por lei específica em razão do reconhecimento de que se tornou desnecessário ou obsoleto**, resguardado o direito à indenização de que trata o § 5º do art. 169 da Constituição. Exclui a previsão de norma geral fixada em lei federal para esse fim.
12. **Insera no art. 62 vedação da edição de MPV para regulamentar o § 7º do art. 169, que trata da redução salarial e demissão por excesso de despesas com pessoal. A redação de 22.09 vedava edição de MPV para dispor sobre as normas gerais do art. 22, XXX** (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, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal). **Assim, todo o conteúdo material dessas normas gerais poderá ser veiculado por medida provisória.**
13. Altera o art. 4º, novamente, para prever que, até que seja regulamentada a matéria por norma geral, a contratação temporária não poderá ultrapassar **dez anos (e**

não 6 anos, como previa a versão de 22.09), facultando até lá a aplicação da Lei 8.745. Estabelece que no caso de contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades decorrentes de calamidade, de emergência associada à saúde ou à incolumidade pública ou de paralisação de atividades essenciais, poderá ser dispensado processo seletivo e o prazo máximo será de dois anos, compreendida eventual prorrogação.

14. No art. 6º da PEC, mantém a regra de não aplicação do inciso XXIII aos atuais servidores, mas insere parágrafos para vedar “a concessão ou a preservação, a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional, das vantagens referidas no inciso XXIII do caput e no § 20 do art. 37 da Constituição, em favor de servidores, empregados e demais agentes públicos que antes da referida data não fossem titulares daquelas vantagens em razão da legislação então vigente ou de regulamentos internos das empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias às quais se vinculem”, e que a garantia da não aplicação das regras aos atuais servidores e empregados “não constituirá óbice à revogação da legislação, de que trata o § 1º, em que se prevejam as vantagens de que tratam o inciso XXIII do caput e o § 20 do art. 37 da Constituição, hipótese na qual serão alcançados pela aludida revogação, a partir de sua vigência, titulares daquelas vantagens admitidos antes da data de publicação desta Emenda Constitucional.” **Ou seja, retorna a “precarização” do direito adquirido, conforme proposto pelo Governo originalmente.**
15. Insere novo art. 10 na PEC, prevendo que “ficam preservados os efeitos das sanções administrativas de cassação de aposentadoria aplicadas até a data de publicação desta Emenda Constitucional”. O tema é novo, e não havia até aqui questionamento quanto à validade ou não de atos de cassação de aposentadoria, os quais decorrem sempre de o servidor aposentado ter cometido atos de improbidade ou infração disciplinar punível com demissão.

Em 23 de setembro de 2021, 11h52min.

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

<https://Politicapublica.wordpress.com>