

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 32, DE 2020

Altera disposições sobre servidores,  
empregados públicos e organização  
administrativa.

Autor: Poder Executivo

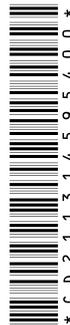
Relator: Deputado Darci de Matos (PSC/SC)

### VOTO EM SEPARADO

**(Deputado Orlando Silva, Deputada Perpétua Almeida,  
Deputada Alice Portugal e Deputado Renildo Calheiros)**

#### I – RELATÓRIO

O Congresso Nacional recebeu, por meio da Mensagem Presidencial de nº 504, de 2020, no dia 4 de setembro de 2020, a presente proposta de Emenda à Constituição nº 32 (PEC 32/2020), que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, como o objetivo, segundo o governo, de conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado.



De acordo com a exposição de motivos que acompanha a proposta, a Reforma administrativa é a primeira de três diferentes fases do que o governo chama de Nova Administração Pública. Essa primeira fase da PEC 32/2020 é a da criação do novo Regime de Vínculos e Modernização Organizacional da Administração Pública.

Em síntese, trata-se de proposta visando alterar a redação dos artigos 37, 39, 42, 48, 84, 88, 165, 167, 173, 201 e 247 da Constituição da República, criar os artigos 37-A, 39-A, 40-A e 41-A e dar outras providências relativas a situações correntes quando da promulgação. Além disso, a PEC 32/2020 ainda revoga dispositivos nos artigos 37, 39, 41, 42, 48 e 84.

A proposta foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, para o exame de admissibilidade. No âmbito desta Comissão, foram realizados debates e audiências públicas com vistas ao esclarecimento do conteúdo da proposição.

É o relatório.

## II- VOTO

Segundo a exposição de motivos do Presidente da República, são três os eixos que norteiam a proposta de emenda à constituição em análise, quais sejam:

- (a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação;
- (b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e
- (c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Para tanto, a proposta altera dispositivos da Constituição, visando, segundo a exposição de motivos, “a transformação do Estado brasileiro, com o objetivo de trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo



governo, sendo o primeiro passo em uma alteração maior do arcabouço legal brasileiro”.

Entretanto, convém assinalar que a PEC 32/2020 não é apenas uma mera reforma administrativa, mas sim uma mudança profunda na concepção e natureza do Estado brasileiro, optando pela mitigação de princípios constitucionais em dispositivos perigosos que precarizam os vínculos de emprego público, penalizam servidores, desmontam os serviços públicos a ponto de voltarmos praticamente à situação existente anteriormente à Constituição de 1988, inclusive com o incentivo às práticas de natureza patrimonialista e antidemocrática.

Nunca é demais lembrar que a Constituição de 88 desenhou o Estado democrático brasileiro visando a preservar e garantir os direitos fundamentais e sociais. Para isso, criou um regramento baseado nos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, dotou servidores públicos de estabilidade e estabeleceu o concurso público como regra para o ingresso no serviço público, tudo com vistas ao exercício da autonomia dos órgãos e instituições públicas.

A PEC 32/2020, por sua vez, rompe esse modelo, ameaçando a organização democrática e a defesa de direitos fundamentais e sociais. Os dispositivos da proposição são temerários e trarão consequências severas sobre as formas de organização e funcionamento das políticas públicas e sobre as próprias condições de vida e de reprodução social da maior parte da população brasileira,

Ademais, as regras trazidas pela PEC 32/2020 de flexibilização de acesso ao serviço público e de demissão de servidores comprometerá substancialmente a atividade fiscalizatória e regulatória do Estado. Como disse um dos participantes em audiência pública promovida por essa comissão: “ é uma PEC feita para **PASSAR A BOIADA**” em todas as áreas de regulação e de prestação de serviços públicos, como meio ambiente, direitos humanos, fiscalização dos bens públicos, educação e saúde.

Em razão disso, não é exagero afirmar que a PEC 32/2020 não transforma, mas sim deforma os serviços públicos, pois foi construída a partir de premissas equivocadas, além de mantras preconceituosos de que é preciso



extinguir “privilégios”, de que o Estado brasileiro é inchado e os servidores públicos “são parasitas”, “ganham muito” e “assaltam o Estado”, como repetiu o Ministro da Economia, Paulo Guedes nas audiências públicas nesta comissão.

A PEC 32/2020 é feita por quem desconhece o funcionamento do estado em sua base, desrespeita os serviços públicos e seus servidores e não tem compromisso algum com o desenvolvimento do país e muito menos com as contas públicas. O objetivo é entregar a agenda do mercado financeiro e continuar o projeto autoritário de governabilidade. A prova disso é que optou-se por excluir da reforma mais uma vez o núcleo repressivo do Estado, como policiais, militares e membros do Judiciário.

Os pressupostos financistas usados pelo governo de que o estado é pesado, custa muito e entrega pouco, além de não convencerem, são uma falácia e se mostram carregados de injustiça e ingratidão, em plena pandemia, quando o SUS, mesmo com recursos reduzidos, literalmente vem salvando o país de uma tragédia ainda maior do que a retratada nos mais de 440 mil óbitos de brasileiros decorrentes da covid-19.

Por outro lado, é sempre bom lembrar que o problema do Estado brasileiro não é a quantidade de servidores. Segundo a OCDE e o IBGE, o Brasil tem a menor participação de servidores públicos em relação à sua população (1,6%), enquanto nos países nórdicos, berços do Estado de Bem-Estar Social esse percentual varia de 24,9% (Finlândia) a 30% (Noruega).

Em relação à admissibilidade da proposta, destacamos que a PEC 32/2020 apresenta diversos dispositivos que afrontam princípios, ferem cláusulas pétreas e estabelecem insegurança jurídica.

Nessa seara, o primeiro passo que a PEC visualiza para alcançar seu fim é alterar significativamente o art. 37 da Constituição Federal, que inaugura o capítulo “Da Administração Pública” na Carta constitucional de 1988.

A PEC inicia alterando o caput do citado art. 37 para nele incluir uma série de novos princípios que deverão nortear o serviço público. Os princípios introduzidos seriam os da “imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança



pública”. Por outro lado, a PEC mantém vigentes os atuais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tal como atualmente constam no caput do texto do art. 37.

À exceção do princípio da subsidiariedade, as alterações principiológicas trazidas pela PEC 32/2020 não configuram nenhum progresso substancial e resultam praticamente divisão redundante dos princípios constantes do art. 37 da Constituição. Isso porque, além da impessoalidade já existente, a PEC gera redundância ao acrescentar o princípio da imparcialidade com praticamente o mesmo objetivo. Quanto aos princípios da coordenação e da inovação, estes já são implícitos às regras de boa governança.

Já o novo princípio da unidade é conflitante com o pacto federativo, também chamado de Princípio Federativo. Apesar de não possuírem soberania, os entes federativos gozam de autonomia deferida diretamente pela Constituição inclusive para proporem um regime jurídico diferente daquele estabelecido pela União.

Além disso, a criação de vários princípios confusos e muitos deles já contidos em outros acaba fragilizando os outros princípios já constitucionalizados da impessoalidade e moralidade e eficiência, pois relativiza conceitos como o de estabilidade, sujeitando o Estado à vontade de uns poucos agentes públicos.

Todavia, desses novos princípios introduzidos pela PEC 32, o mais polêmico e danoso à administração pública e à Constituição é o princípio da subsidiariedade, que busca limitar as a atuação do Estado, defendendo um “Estado subsidiário”, com a função apenas regulatória e fiscalizatória da economia. A subsidiariedade ordena as competências entre Estado e Sociedade. Assim, o Estado atua como um igual e não como um ente superior ao setor privado.

O princípio da subsidiariedade nasce da visão equivocada e manipuladora de que tudo que é público é ruim e lento e tudo que é privado é bom e ágil presente no inconsciente coletivo de muita gente.

Em outras palavras, segundo esse princípio, o Estado não teria mais o compromisso constitucional de prestar à população os serviços públicos de



educação, saúde, assistência social e segurança, por exemplo. Os serviços públicos seriam uma forma de complementar à iniciativa privada. Com isso, o atendimento dos direitos fundamentais e sociais, previstos como cláusulas pétreas, e elaboração de políticas públicas estariam relegados ao segundo plano. A população vulnerável, que mais depende dos serviços públicos básicos, é quem mais sofre com a adoção desse princípio.

Por isso, não é exagero afirmar que a introdução desse princípio na Constituição é uma grande aberração e não tem parâmetro com a realidade brasileira. Trata-se de um princípio ideológico de cunho ultraliberal, para quem o Estado, para ser legítimo, deve ser subsidiário e apenas regular. Isso implica dizer que o estado não deve ter nenhuma função na área social, como educação, saúde, previdência, assistência social.

Vale lembrar que esse princípio da subsidiariedade tem origem no fascismo de Mussolini e foi positivado, pela primeira vez, na *Carta del Lavoro*, editada por Benito Mussolini em 1927, em seu item IX, que assim dizia

“A intervenção do Estado na produção econômica **\*tem lugar unicamente quando falte ou seja insuficiente a iniciativa privada ou quando estejam em jogo interesses políticos do Estado\***. Tal intervenção pode assumir a forma de controle, de encorajamento e de gestão direta”<sup>1</sup>.

Gilberto Bercovici<sup>2</sup> sustenta que a proposta de subsidiariedade da administração pública vai muito além da mera garantia de interesses econômicos de concessionários ou empreiteiros. Segundo ele, a Administração Pública subsidiária nada mais é que a concretização das ideias do economista norte-americano Milton Friedman: a da gestão das demandas sociais via setor privado por meio de *vouchers* ou cupons<sup>3</sup>.

1 IX. L'intervento dello Stato nella produzione economica **ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in giuoco interessi politici dello Stato**. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta. (Carta del Lavoro, 1927, item IX).

2 Gilberto Bercovici. **A administração pública dos Cupons**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-06/estado-economia-administracao-publica-cupons>

3 Para Friedman, o “Estado não deveria gastar com caras instalações e pagamento de salários a servidores públicos permanentes para oferecer os serviços públicos essenciais, como saúde e educação, mas criar um programa de cupons (*vouchers*) que dariam a possibilidade dos interessados receberem a prestação desejada em um mecanismo concorrencial de mercado,



Nessa mesma seara de descompasso com as intenções do Poder Constituinte originário, a PEC 32/2020 postula competência privativa do Chefe do Executivo para dispor, mediante decreto, sobre extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional. Em tese, o Presidente da República poderá simplesmente extinguir órgãos e entidades da administração pública sem a necessidade de autorização legislativa do Congresso Nacional, apenas mediante decreto autônomo, um ato administrativo infralegal, apesar da autonomia das pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica (CF, art. 37, XIX).

Tais dispositivos da PEC ferem cláusulas pétreas da constituição, pois o Poder Legislativo não poderia jamais abdicar de seu poder-dever, o qual lhe foi atribuído pelo Constituinte originário de legislar sobre determinadas matérias. Ademais, essa possibilidade de extinção dessas entidades mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo afetaria sobremaneira o sistema de pesos e contrapesos idealizado por Montesquieu e peça fundamental do modelo de separação de poderes. Não foi dado ao constituinte derivado o poder de prescindir do princípio da reserva legal.

Como se não bastasse e para completar o desmonte do serviço público brasileiro, a PEC nº 32 de 2020 introduz alterações sensíveis no sistema de acesso aos cargos e empregos públicos e em relação ao direito à permanência nos postos de trabalho, com a quebra de um dos elementos principais desse sistema, que é a estabilidade. Por outro lado, ampliam-se as hipóteses de vínculos temporários que deixam de ser exceção para se tornarem regra. Como pá de cal, o texto extingue o regime jurídico único, com revogação do atual artigo 39 da CF/88.

---

muito mais eficiente. O cidadão teria direito à educação ou à saúde por meio de cupons, que garantiriam seu acesso total ou parcial a esses serviços oferecidos pelo setor privado, muito mais eficiente, na visão dos governantes atuais, do que o Poder Público". In. Gilberto Bercovici. A **administração pública dos Cupons**.



Com efeito, a estabilidade, instrumento de autonomia do servidor em relação aos governantes, será atribuída apenas aos cargos típicos de Estado, o que mitiga e fragiliza a ideia de um serviço público eficiente e autônomo. Ressalte-se que a estabilidade não é um privilégio do servidor, ela é, sim, uma defesa do cidadão e da sociedade contra a corrupção e o autoritarismo. O fato é que as evidências sinalizam que a vínculos precários correspondem respostas também precárias.

Como corolário, tais dispositivos também geram a insegurança jurídica, tão necessária para a boa prestação dos serviços públicos e para a garantia da eficácia e efetividade das normas emanadas pelo poder público. Não restam dúvidas de que a fragilização desse princípio leva ao enfraquecimento do Estado Democrático de Direito.

Assim, torna-se evidente que tais alterações vão de encontro ao que pregam os princípios da moralidade, eficiência e impessoalidade no serviço público, facilitando as indicações pessoais pelos agentes públicos e, por conseguinte, o uso do serviço público como barganha política e clientelismo.

Ademais, um dos efeitos perversos das distintas formas de acesso ao serviço público é a fragmentação do regime jurídico único em cinco formas de vínculo com a administração pública, além da diferenciação que se estabelecerá entre eles. Diferenças de qualificação, diferenças de forma de acesso, garantia de estabilidade fazem com que haja a distinção entre servidores de primeira linha, servidores de segunda e terceira linhas, o que se contrapõe ao princípio constitucional da isonomia, que tem por objetivo afastar as práticas discriminatórias quanto ao tratamento dado aos empregados públicos.

A despeito de o governo insistir constantemente que a reforma não atingirá os atuais servidores, em uma simples leitura, é possível perceber que há sim dispositivos que se aplicam aos atuais servidores. Isso porque, hoje, o



servidor público estável só perde o cargo em três hipóteses: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; e III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Com a decisão condenatória após decisão de órgão colegiado, será possível a demissão inclusive dos atuais servidores. Trata-se de um dispositivo eivado de inconstitucionalidades, pois, além de ferir o princípio da ampla defesa e da presunção de inocência, afronta também princípios do direito adquirido e da coisa julgada.

De igual modo, A PEC n. 32/2020, caso aprovada, alterará a redação do inciso V do art. 37 da Constituição Federal para prever a existência, de maneira completamente genérica e em substituição aos anteriormente conhecidos como “cargos de confiança”, dos denominados “cargos de liderança e assessoramento”, que “serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”.

Trata-se de formulação vaga, aberta e imprecisa, que não avança, mas regride a estado de coisas anterior à EC 19/98. Desde lá, os cargos em comissão somente podem ser criados para funções de direção, chefia e assessoramento, isto é, funções de comando, gerenciais e de assessoramento superior e não para atuação em áreas consideradas estratégicas.

Em razão disso, a nova sistemática prevista para os denominados “cargos de liderança e assessoramento” entra em conflito com a regra constitucional de exigência concurso público (art. 37, II) e, conseqüentemente, incorre em manifesta violação aos princípios administrativos constitucionais da **impessoalidade, da eficiência e da moralidade** (art. 37, caput).

Por derradeiro, a proposta conta ainda com dispositivo nefasto e inconstitucional que veda qualquer forma de acumulação de cargos públicos com a realização de outra atividade remunerada para servidores de cargos típicos de Estado, inclusive durante o período de vínculo de experiência (Art. 37, XVI).

Ora, além de restringir direitos históricos dos servidores, a PEC ainda veda o exercício de atividade remunerada além do âmbito do serviço público, o



que é inconstitucional, pois afronta o princípio do núcleo essencial do inciso XIII do art. 5º, que dispõe sobre o livre o exercício de qualquer trabalho. É uma verdadeira granada no bolso dos servidores.

Diante do exposto, resta evidente que os dispositivos da PEC 32/2020 atentam contra os princípios constitucionais, ferem cláusulas pétreas, mitigam e tendem a abolir direitos e garantias individuais e sociais, manifestamos nosso Voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2021.

**Deputado ORLANDO SILVA**

**PCdoB/SP**

**Deputada Alice Portugal**

**PCdoB/BA**

**Deputada Perpétua Almeida**

**PCdoB/AC**

**Deputado Renildo Calheiros**

**PCdoB/PE**





## **Voto em Separado** **(Do Sr. Orlando Silva )**

Voto em separado apresentado  
à PEC 32/2021 pela inadmissibilidade da  
proposta por inconstitucionalidade.

Assinaram eletronicamente o documento CD211314595400, nesta ordem:

- 1 Dep. Orlando Silva (PCdoB/SP)
- 2 Dep. Renildo Calheiros (PCdoB/PE)
- 3 Dep. Perpétua Almeida (PCdoB/AC)
- 4 Dep. Alice Portugal (PCdoB/BA)

