

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 32/2020

Altera disposições sobre servidores,
empregados públicos e organização
administrativa.

Autor: Poder Executivo

Relator: Darci de Matos

VOTO EM SEPARADO

(Das Deputadas e Do Deputado Fernanda Melchionna, Ivan Valente e Sâmia Bomfim)

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, analisando a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, já tendo o relator designado apresentado parecer favorável à reforma constitucional a fim de que seja instalada Comissão Especial para sua análise de mérito.

Em que pesem os esforços dos defensores da presente Proposta de Emenda à Constituição, é de rigor de destacar que a PEC 32/2020 prevê uma série de violações à Carta Magna, o que deve acarretar em sua rejeição, conforme se passará a expor.

Conforme exsurge da exposição de motivos elaborada pelo Ministro de Estado da Economia, Sr. Paulo Guedes, integrante do Poder Executivo que encabeçou a reforma, a Proposta de Emenda à Constituição sob análise parte do pressuposto de que o Estado brasileiro é “inchado” no que concerne ao número de servidores, sendo que a existência destes profissionais suga recursos públicos que poderiam ser mais bem utilizados em outras áreas.



Nesta lógica ultraliberal, que demoniza o serviço público, a formulação e efetivação de políticas públicas garantidora de direitos fundamentais do cidadão deveria se dar na área privada, uma vez que o Estado, supostamente, possui caráter populista no sentido de tomar medidas prejudiciais a longo prazo, razão pela qual a sua atuação deve se dar apenas em caráter subsidiário.

É justamente a partir deste pressuposto que a Proposta de Emenda à Constituição efetivamente parte, apesar de sustentar que seu principal intento é a modernização do serviço público e o aumento de sua efetividade.

De início, é necessário trazer às claras as inverdades trazidas por aqueles que defendem a proposta, no sentido de tornar público que o servidor público médio não goza de nababesco padrão de vida.

Segundo informações do DIEESE, a maior parte dos servidores públicos (57%) tem rendimentos concentrados na faixa de até 4 salários-mínimos, ou seja, de R\$ 3.816,00 (dados de 2018). No que tange especificamente ao funcionalismo público municipal, o percentual dos que auferem até este rendimento corresponde a 73% da mão de obra pública¹.

Melhor sorte não assiste ao argumento de que a máquina pública é inchada, isto é, há excesso de funcionários públicos em relação ao número total de cidadãos, haja vista que, conforme dados públicos de conhecimento geral, apenas 12,1% da população brasileira ocupa cargos públicos, enquanto a média dos países desenvolvidos (que supostamente norteiam a reforma em comento) é de 21,3%.

Outro pronto que merece destaque é a má-fé do Governo Federal ao sustentar o aumento de despesas com pessoal ativo como justificativa para aprovar a PEC. Isto é, o Governo Federal aduziu que, entre 2008 e 2019, houve um aumento de despesas em monta superior a 145%, que passou de R\$ 44,8 bilhões para R\$ 109,8 bilhões. É importante destacar que, apesar de verdadeiro, o referido dado vem incompleto e fora de contexto, o que não permite analisar o seu efetivo significado em relação ao produto interno bruto, daí a intencional má fé de induzir a erro a opinião pública. O que houve no referido período foi, proporcionalmente, uma redução do gasto com funcionalismo, passando de 4,54% para 4,39% do PIB.

¹ Todos os dados citados foram obtidos do DIEESE e, sobretudo, do site <http://obsestadosocial.com.br/>



Conforme é possível perceber, a reforma administrativa em comento não busca dar respostas aos problemas que se propõe resolver, sendo que sua principal função é a abertura de margem para o amplo desmonte do serviço público.

Qualquer reforma administrativa digna desse nome deve estabelecer como premissa o atendimento adequado às necessidades da população por serviços públicos de qualidade e para tanto não pode prescindir de uma máquina pública com servidores organizados em carreira, com remuneração adequada e estabilidade para desenvolver suas habilidades, sem estar sujeito a pressões ou chantagens dos governantes de plantão.

Feitas tais considerações iniciais acerca da proposta e de seus dados falsos ou incompletos, é de rigor passar a analisar suas principais inconstitucionalidades, que impedem a admissão por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Do fim do princípio da impessoalidade na administração pública.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, em seu artigo 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Tais princípios representam a base da atuação devida e proba da administração pública, devendo orientar a atuação de todos os agentes públicos, independente do cargo que ocupem.

Pois bem, no que tange ao princípio da impessoalidade, desdobramento lógico da estrutura republicana do Estado, é de rigor destacar seus dois vértices de aplicação: o primeiro sustenta que o agente público deve sempre apresentar tratamento isonômico, não prejudicando ou favorecendo qualquer pessoa ou instituição por critérios que não estejam previstos na própria Constituição Federal ou na legislação; por outro lado, a impessoalidade também determina que, quando o agente atua, ele o faz em nome do Estado, não podendo buscar qualquer tipo de recompensa pessoal em decorrência do exercício da atividade pública.

No que tange ao serviço público, especialmente na primeira vertente apresentada, o princípio da impessoalidade ganha relevo ainda mais especial, haja vista



que é nessa seara que são escolhidos os agentes públicos, bem como a regulada a sua manutenção no cargo.

O concurso público nada mais é do que a efetivação do princípio da impessoalidade para regulamentação do ingresso do cidadão na Administração Pública, não podendo o ocupante de um cargo político que temporariamente exerce função de gerência de determinado ente federativo, por exemplo, ingerir nesta seleção.

A presente proposta, ao extinguir o regime jurídico único do serviço pública e criar cinco regimes, prevê que dois deles dispensaram o concurso público para ingresso na administração, quais sejam, o vínculo do cargo por prazo determinado e os cargos de liderança e assessoramento.

De início, importante destacar que atualmente, quando é causada por necessidade momentânea, é possível a contratação de servidores públicos por prazo determinado, mas, tendo em vista a atividade pública que exerceram, bem como a remuneração proveniente do erário, a sua contratação também deve se dar posteriormente à aprovação em concurso público.

E mais: atualmente sabe-se que o caráter da temporariedade é dado pela Constituição para moldar a lei de regência, e depende da atividade pública a ser desenvolvida. Se for atividade de caráter permanente do órgão, só se admite a contratação temporária pelo tempo necessário à superação da carência de pessoal, ou para a realização de concurso público. Se a atividade for permanente, mas a demanda ou volume de trabalho for sazonal, a duração da contratação deve observar essa variação. Em nenhum caso, porém, se admite contratação temporária para exercício de atividades regulares e permanentes, e em condições de normalidade. A PEC 32/2020 afronta a impessoalidade porque visa alterar essa diretriz para ampliar, e permitir o uso das contratações temporárias nem sempre de forma criteriosa, inclusive, com as possibilidades de contratação sem concurso e fora do sistema de carreiras. Avançando, uma vez na administração pública, o servidor, independente de seu vínculo, estará sujeito ao que a Proposta de Emenda à Constituição chama de vínculo de experiência. Isto é, seria criada uma inédita fase no concurso público, em que o cidadão atuaria na administração pública como se tivesse sido devidamente aprovado a fim de verificar a sua aptidão para o regular exercício. Somente os mais bem avaliados nesta fase seriam,



após, devidamente empossados.

Assim, caso aprovada a Proposta, o cidadão, na hipótese de cargo público por prazo indeterminado, deverá trabalhar efetivamente na administração por um ano antes de ser empossado, desde que seja aprovado, tendo em vista que se tratará de uma fase do concurso público. No que tange às carreiras típicas de Estado, que a Proposta de Emenda à Constituição não define, o prazo mínimo deste vínculo de experiência será de 2 anos.

Conforme se destaca, tal figura é semelhante à do estágio probatório, em que o servidor público é analisado em seus primeiros anos de serviço e, caso seja considerado apto, adquire a estabilidade. A principal diferença é justamente no que define a inconstitucionalidade desta figura: como pode o cidadão praticar atividades públicas antes de ser empossado?

Suponha um cidadão que estude para concursos de delegado de polícia. Após ser aprovado na fase de provas e títulos do concurso público, ele não será empossado como delegado, mas iniciará a última fase do concurso, onde deverá exercer todas as atividades típicas de investigação. Após, caso não figure entre os mais bem colocados em tal fase, sequer tomará posse no cargo que exerceu durante 2 anos. Nesta hipótese, qual será a consequência de sua atividade? Isto é, as investigações que promoveu serão válidas? A proposta não apresenta qualquer resposta.

Logo, o ingresso no serviço público por meio de “vínculo de experiência” traduz-se numa das medidas inconstitucionais mais flagrantes trazidas pela PEC 32/2020, em virtude de seu caráter extremamente precário da relação que se estabelece entre o “cidadão aprovado por concurso” e o Poder Público. De duas uma: ou o candidato não exercerá as atividades do cargo atuando como uma espécie de “*trainee*”, a quem não são confiadas atividades de representação do serviço público, ou ele exercerá essas atribuições sem estar protegido pelas garantias institucionais necessárias para o desempenho adequado de suas atribuições. Ambas as opções são indesejadas e mais agravam do que solucionam o problema de se avaliar adequadamente o servidor público antes de torná-lo estável.

Na realidade, não se “experimenta” o candidato a cargo público, dividido



que ficará entre o impulso de proteger o interesse que lhe é confiado e atender às expectativas do avaliador, superando os demais candidatos na disputa por vagas escassas. Trata-se de uma situação completamente antitética com a ideia de independência do agente público.

Por fim, além dos problemas no que concerne ao ingresso, a presente Proposta de Emenda à Constituição também é inconstitucional no que tange à permanência do agente no serviço público, uma vez que praticamente acaba com a estabilidade no serviço público.

De início, importante destacar que a estabilidade não se constitui como um “privilegio” do servidor, conforme sustentam os defensores da presente reforma, mas é verdadeira prerrogativa que assegura o exercício regular das atividades de forma livre de pressões internas e externas.

Isto é, o servidor público não pode ter medo de eventuais consequências por exercer suas funções institucionais nos exatos termos previstos na legislação de regência.

Nesta esteira, podemos destacar que é a estabilidade que assegura que um Fiscal Ambiental do IBAMA não tema por autuar qualquer pessoa que esteja em flagrância no cometimento de eventual infração ambiental, mesmo que o infrator seja o presidente da República. É a estabilidade que torna um Delegado de Polícia Federal livre para promover a maior apreensão de madeira ilegal da história do Brasil, mesmo que haja orientações superiores para fazer vistas grossas acerca de tal situação, uma vez que não poderá ser demitido mesmo que incomode a Presidência da República.

Acabar com a estabilidade significa, ao final, acabar de vez com qualquer pretensão de uma administração pública impessoal, haja vista que coloca nas mãos de gestores temporários o poder de demitir a imensa maioria dos servidores públicos a seu bel prazer.

Ademais, não resta dúvida que os presentes elementos combinados, qual sejam a fragilização do concurso público e o fim da estabilidade no serviço, acabam por praticamente institucionalizar odiosa prática de “rachadinhas”, prática investigada pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas envolvendo os mandatos de Jair



Bolsonaro e sua prole, tanto em âmbito estadual como em âmbito federal.

Diante do exposto, tendo em vista que um dos pontos centrais da Proposta de Emenda é inequivocamente inconstitucional, assim ela deve ser reconhecida por esta Comissão.

Ruptura do Pacto Federativo e da separação dos Poderes

Além da inconstitucionalidade insanável acima exposta, outro ponto que merece destaque na presente Proposta é a flagrante ruptura do pacto federativo e a separação dos Poderes, cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal.

Conforme amplamente sabido, os regimes previdenciários são construídos de forma a que os trabalhadores ativos possam ajudar na manutenção de trabalhadores inativos, sendo o fundo construído coletivamente e complementado, quando necessário, pelo Poder Público.

Não é raro que muitos órgãos públicos tenham regimes próprios de previdência social, contribuindo com porcentagens diversas daquelas previstas no Regime Geral de Previdência Social, podendo gozar de outros benefícios, idades diversas para aposentadoria etc.

A presente proposta cria a possibilidade que o servidor público possa escolher entre contribuir com o regime próprio ou migrar para o RGPS, sem conferir qualquer margem de atuação aos Poderes Públicos Estaduais e Municipais.

Tal circunstância irá, sem qualquer sombra de dúvidas, diminuir a arrecadação previdenciária por parte dos municípios e Estados, haja vista que menos servidores continuarão contribuindo com os regimes próprios de previdência, sendo que tais entes federados deverão arcar com parcela cada vez maior para continuar honrando o compromisso previdenciário com pessoal inativo.

Ou seja, estamos tratando de uma Proposta de Emenda à Constituição, que parte da União, que tem o potencial de destruir os orçamentos de municípios e Estados nos próximos anos, aumentando o endividamento destes entes perante a União e, consequentemente, diminuindo suas autonomias políticas.



Assim, tendo em vista que a Constituição adotou um federalismo centrífugo pautado na autonomia de todos os entes, uma reforma que parte da União não pode ter por consequência o certo endividamento de Estado e Municípios, sob pena de violar o Pacto Federativo adotado pelo constituinte.

Avançando, é de rigor destacar que a Proposta de Emenda à Constituição, conforme apresentada, também confere prerrogativas ao Poder Executivo em detrimento daquelas originalmente previstas pelo constituinte ao Poder Legislativo.

Neste diapasão, podemos verificar, apenas a título exemplificativo, que a reforma pretende conferir à Presidência da República o poder para criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República. Atualmente, é necessária a edição de lei em sentido formal pelo Poder Legislativo. Por conseguinte, existe flagrante inconstitucionalidade na PEC 32/2020 acerca dessa delegação de fazer legislação por meio de novos poderes para o Presidente da República, uma vez que isso reduz o controle democrático das escolhas relacionadas com a descentralização dos serviços públicos que se perfaz, entre outros meios, pelo Poder Legislativo.

Não pode o Poder Legislativo renunciar a atribuições constitucionalmente atribuídas a si em favor do Poder Executivo, uma vez que tal postura revela flagrante violação ao Princípio da Separação dos Poderes, criando-se um Poder Executivo hipertrofiado, em detrimento do Parlamento que, conforme sabido, possui uma capacidade maior de representação das diversas posições políticas correntes na sociedade.

Da inconstitucionalidade por retrocesso social

Uma análise aprofundada de nosso texto constitucional nos permite verificar a presença de uma obrigação do Estado de não regredir na efetivação dos direitos fundamentais, sejam individuais ou sociais. É o que a doutrina e jurisprudência denominam de vedação ao retrocesso social.

Dentre os dispositivos constitucionais que, conjugados, permitem assegurar a existência de tal vedação, podemos mencionar aqueles que fazem menção expressão



ao Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput); à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); à aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, §1º); à proteção da confiança e segurança jurídica (art. 1º, caput, e ainda art. 5º, XXXVI); bem como a cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, IV, que veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias fundamentais.

Pois bem, é sabido que o Estado brasileiro, conforme pensado pelo constituinte de 1988, tem o dever de atuar com vistas à efetivação de direitos fundamentais, como especial destaque aos sociais, previstos com maior ênfase no artigo 6º da Constituição Federal.

Ocorre que a Proposta de Emenda à Constituição sob análise pretende condicionar o Estado a um papel subsidiário de atuação, isto é, somente deve haver atuação pública onde não houver interesse por parte da iniciativa privada.

Não é absurdo imaginar que tal proposta tem muito mais preocupação em maximizar os lucros de poucas corporações do que de efetivar concretamente políticas públicas.

Se o papel do Estado é meramente subsidiário, como ele poderá definir políticas públicas, por exemplo, para garantir o direito à moradia de uma comunidade pobre que vive em condições degradantes?

Esta comissão não pode compactuar com o sequestro do Estado pela iniciativa privada, representada pelos interesses de pouquíssimos empresários que, logicamente, estão preocupados com o retorno financeiro de suas atividades e não com a concretização de direitos fundamentais dos cidadãos. Qual é o controle democrático que a sociedade terá acerca da atuação pública quando esta estiver condicionada à subsidiariedade dos interesses privados dos detentores do capital?

Ademais, é certo que a atuação do Estado pode significar o fomento da atividade econômica, com investimento em infraestrutura, incentivos aos pequenos e médios empresários, políticas efetivas de redistribuição de renda com escopo de diminuição da desigualdade social etc. Toda esta atuação, que não é só permitida, mas incentivada pela Constituição Federal, será prejudicada caso a presente Proposta seja aprovada.



Erigir a subsidiariedade a um princípio da Administração Pública é um grave equívoco, que ignora a estrita relação entre os serviços públicos e os direitos fundamentais. No campo da saúde, da educação, da previdência, da segurança pública e da justiça, por exemplo, a atuação do Estado é primordial, pois a eficácia dos direitos fundamentais à saúde, à educação, à previdência, à segurança e à justiça não podem estar sujeitos às disponibilidades do mercado. Nesse campo, é a atividade privada, não a atuação do Estado, que desempenha papel subsidiário, complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo poder público, a exemplo da saúde suplementar, previdência complementar, do ensino privado e das câmaras privadas de conciliação e arbitragem.

Ademais, há atividades que sequer comportariam atuação subsidiária por agentes de mercado, como a representação do Estado, em juízo ou fora dele; o controle das contas públicas e da legitimidade da atuação dos órgãos, entidades autoridades públicas; a fiscalização, arrecadação e cobrança de tributos e de contribuições, e a elaboração e gestão de políticas públicas.

Por fim, mas não menos importante porque reforça o retrocesso buscado pelo governo Bolsonaro, registramos que a PEC 32/2020 é profícua na suposta criação de novos princípios, e o faz para fins de iludir e se maquiagem como se estivesse preocupada com a probidade e a ética administrativa, contudo, claramente se sabe que muitos desses princípios propostos pela reforma administrativa nada mais são do que dimensões (ao vezes até paradoxais) de outros já consagrados no art. 37 do Texto constitucional. Explica-se:

A reforma administrativa viola diretamente à Constituição de 1988 porque ventila uma inflação de princípios (tal como é do costume de Paulo Guedes em se tratando de inflação), porque inseridas para dar a impressão de que estão sendo realizadas mudanças no sentido da concretização dos sentidos que elas veiculam, ignorando que seus comandos normativos, presentes implícita ou explicitamente no sistema jurídico, podem ser realizados de maneira mais eficaz e econômica, dispensando-se a sua realização pela via da reforma constitucional (p. exp.: transparência e boa governança). E mais, podem adquirir sentido contrário para mitigar outros princípios já consagrados (p.e.: inovação, unidade e a já mencionada subsidiariedade).



Definir o significado desses novos princípios e ressignificar os anteriores, que já os compreendiam (positiva ou negativamente), gerará incerteza e insegurança na sua aplicação prática, o que é contraditório com a diretriz de eficiência e economicidade da Administração.

Conclusões finais

Diante do exposto, a Proposta de Emenda à Constituição em análise representa grave retrocesso na estrutura do Estado brasileiro, que pretende, em síntese, acabar com o princípio da impessoalidade no serviço público, impondo prejuízos à sociedade no que tange ao exercício do serviço público por aqueles mais bem avaliados em concursos públicos.

De outra banda, a proposta também é inconstitucional por violar o Pacto Federativo adotado pelo constituinte de 1988, a Separação dos Poderes, bem como por representar grave retrocesso social.

Destarte, apresentamos nosso voto no sentido de considerar *inconstitucional* a presente Proposta de Emenda à Constituição, havendo também vícios em sua juridicidade.

Sala da Comissão, de 2021.

Fernanda Melchionna
Deputada Federal

Ivan Valente
Deputado Federal

Sâmia Bomfim
Deputada Federal





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade
Assessoria Técnica

Apresentação: 18/05/2021 18:53 - CCJC
VTS 3 CCJC => PEC 32/2020

VTS n.3



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213850853300>





Voto em Separado **(Da Sra. Fernanda Melchionna)**

Altera disposições sobre
servidores, empregados públicos e
organização administrativa.

Assinaram eletronicamente o documento CD213850853300, nesta ordem:

- 1 Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS)
- 2 Dep. Sâmia Bomfim (PSOL/SP)
- 3 Dep. Ivan Valente (PSOL/SP)

