



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020

Altera disposições sobre servidores,  
empregados públicos e organização  
administrativa.

#### I – RELATÓRIO

Veio a esta Casa Legislativa Mensagem do Sr. Presidente da República de nº 504, de 2020, por intermédio da qual Sua Excelência nos encaminhou texto de Proposta de Emenda Constitucional que visa alterar as disposições constitucionais relativas aos “*servidores, empregados públicos e organização administrativa*”. A matéria foi devidamente processada recebendo a denominação PEC nº 32, de 2020.

Aos 08 de fevereiro deste ano, a proposição foi despachada a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania onde deve passar pelo crivo de sua admissibilidade, sendo sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial. Aos 15 de março, fui designado relator da proposição.

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 ainda revoga dispositivos nos artigos 37, 39, 41, 42, 48 e 84.

Dada a importância e relevância da matéria, ainda que esta Comissão vá se manifestar apenas pela admissibilidade ou não da PEC, foram realizadas várias audiências públicas com convidados que trouxeram muitas contribuições, inclusive para a discussão que ocorrerá apenas na Comissão Especial que analisará o mérito da PEC na sequência. A seguir apresento, em apertada síntese, todos que participaram e reforço minhas estimas de agradecimento:

Ocorrida no dia **26/04/2021**, participaram dos debates nesta audiência pública, além dos parlamentares interessados: 1) **Caio Mario Paes de Andrade** (Secretário Especial da

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Darci de Matos

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215189340000>





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia); 2) **Vicente Martins Prata Braga** (Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF – ANAPE); 3) **Emanuel de Abreu Pessoa** (Advogado e Professor); 4) **Maria Lúcia Fattorelli** (Auditoria Cidadã da Dívida); 5) **Fausto Augusto Júnior** (Coordenador-Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE); e 6) **Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti** (Diretor e professor titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE).

Em **29/04/2021** participaram dos debates na audiência pública, além dos parlamentares interessados: 1) **Lademir Gomes da Rocha** (Presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE); 2) **Paulo Uebel** (Ex-Secretário Especial da Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia); 3) **Rivana Barreto Ricarte** (Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP); 4) **Bruno Miragem** (Advogado e Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS); 5) **Rudinei Marques** (Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – FONACATE); e 6) **George Alex de Souza** (Diretor de assuntos parlamentares do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – SINDIFISCO Nacional).

No dia **30/04/2021**, por sua vez, participaram da audiência pública, além dos parlamentares interessados: 1) **Clóvis dos Santos Andrade** (Presidente da Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI); 2) **Alison Aparecido Martins de Souza** (Presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – SINDILEGIS); 3) **Pedro Helena Pontual Machado** (Presidente da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ANESP); 4) **Thiago Couto Carneiro** (Assessor-Jurídico da Associação dos Diplomatas Brasileiros – ADB); 5) **Marlon Esper Maués** (Assessor-Executivo da Presidência da Confederação Nacional dos Transportadores Autônomos – CNTA); e 6) **Rodolfo Queiroz Laterza** (Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL).

Já no mês corrente, em **03/05/2021**, os seguintes convidados discutiram os termos da PEC, além dos Deputados: 1) **Thiago Duarte Gonçalves** (Coordenador de Formação e Organização Sindical da Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE); 2) **Ademar Batista Pereira** (Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP); 3) **Carlos Fernando da Silva Filho**

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Darci de Matos

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215189340000>





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

(Vice-Presidente do Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT); 4) **José Celso Pereira Cardoso Júnior** (Presidente da Associação Nacional dos Servidores do IPEA – AFIPEA); 5) **Elena Garrido** (Advogada e consultora jurídica da Confederação Nacional de Municípios – CNM); e 6) **Edvandir Félix de Paiva** (Delegado da Polícia Federal e Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF).

Ocorrida na sequência, no dia **07/05/2021**, a presente audiência pública contou com: 1) **Fábio Faiad Bottini** (Analista do Bacen e Presidente Nacional do Sindicato Nacional Dos Funcionários do Banco Central – SINAL); 2) **José Ernane de Souza Brito** (Procurador da Fazenda Nacional e Presidente do Sindicato Nacional dos Procurados da Fazenda Nacional – SINPROFRAZ); 3) **Marcelo de Azevedo** (Vice-Presidente da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF); 4) **André Luiz Gutierrez** (Presidente da Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL); 5) **Luís Antônio De Araujo Boudens** (Presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF); e 6) **Nazário Nicolau Maia Gonçalves De Faria** (Assessor Jurídico da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais – FENAFIM).

Em **10/05/2021**, participaram, além dos parlamentares interessados, os seguintes convidados: 1) **Christopher Valente** (Vice- presidente da Associação da Polícia do Congresso Nacional – APCN); 2) **Ariana Frances Carvalho de Souza** (Coordenadora Institucional da Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais – ANDEPS); 3) **Edgard Estevo da Silva** (Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militares de Minas Gerais – CBMMG e Presidente do Conselho dos Comandantes Gerais dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil); 4) **João Luiz Pereira Rodrigues** (Diretor da Federação Nacional dos Trabalhadores do Sistema Socioeducativo – FENASSE); 5) **Sérgio Ronaldo** (Secretário-Geral da Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal – CONDSEF); e 6) **Antônio Carlos Fernandes Lima Junior** (Presidente da Confederação Nacional das Carreiras e Atividades Típicas de Estado – CONACATE).

Ocorrida no dia **11/05/2021**, a audiência pública realizada contou com a participação do Ministro de Estado da Economia, **Paulo Roberto Nunes Guedes**, convidado para discutir exclusivamente a admissibilidade da PEC nº 32, de 2020.

Por fim, no dia **14/05/2021**, participaram dos debates na audiência pública, além dos parlamentares interessados: 1) **João Batista Fernandes de Sousa** (Presidente da Federação das Entidades Sindicais dos Oficiais de Justiça do Brasil – FESOUJUS); 2) **Rejane Soldani**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Sobreiro** (Diretora Jurídica da Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais do Brasil – FENAGUARDAS); 3) **José Rodrigues Costa Neto** (Coordenador-Geral do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e MPU no DF – SINDJUS/DF); 4) **Guilherme Carvalho** (Advogado, Professor, Doutor em Direito Administrativo e Mestre em Direito e Políticas Públicas, Ex-Procurador de Estado e Bacharel em Administração); 5) **Gustavo Machado Tavares** (Procurador do Município do Recife e Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM); e 6) **Edvaldo dos Santos Lima Junior** (Presidente da Associação Federação dos Oficiais de Justiça Estaduais do Brasil – AFOJEBRA).

## II – DA ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO

Conforme já foi dito anteriormente, nos termos do art. 201 e seguintes do Regimento Interno desta Casa Legislativa, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania exclusivamente a análise da admissibilidade, o que significa dizer que nossa análise vincular-se-á exclusivamente sobre a verificação se algo no texto da proposta ofende o disposto no art. 60 da Constituição Federal, ou seja, se as circunstâncias permitem a alteração de nossa Carta Constitucional e se as cláusulas pétreas foram devidamente respeitadas. Vejamos:

A presente Proposta de Emenda à Constituição objetiva **“transformar o Estado brasileiro”** criando condições para **“trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo”**. Com este declarado escopo, presente em sua exposição de motivos, ela se propõe a alterar profundamente a Administração Pública, chegando mesmo a inverter alguns conceitos que atualmente a rege.

A PEC nº 32, de 2020, **altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, na pretensão de “conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado”**. O texto “possui como público-alvo não só a Administração pública como todo seu corpo de servidores”, conforme a Exposição de Motivos.

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,**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*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.

Depois da ampliação do leque de princípios norteadores da Administração Pública, o texto da PEC adentra na estrutura em si do funcionalismo público brasileiro. A PEC **retira do texto constitucional a expressão "funções públicas" e introduz "os vínculos"**, na alteração que propõe para o texto do inciso I do art. 37.

O ordenamento constitucional atual dispensa à expressão "*função pública*" três sentidos: o primeiro entende função como sinônimo de atribuição ou conjunto de atribuições, desempenhadas por qualquer agente público, independente de cargo ou emprego (esse parece ser o significado da expressão "função pública" utilizada no atual art. 37, § 4º). O segundo sentido é o materializado na referência constante no inciso V do art. 37, quanto às funções de confiança exercidas por titulares de cargo efetivo. Já o terceiro sentido é quando se reconhece o exercício de função pública no caso das contratações temporárias efetivadas com fundamento no art. 37, inciso IX, em razão de excepcional interesse público. Há normas constitucionais que utilizam a expressão nos três sentidos, o que tem exigido atenção dos exegetas.

A Exposição de Motivos nos diz que a preocupação na substituição dos termos é consagrar uma nova ordem. *In verbis*:

São previstos cinco tipos de vínculos jurídicos com o Estado:

- (i) vínculo de experiência, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, estabelecendo um marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter permanente, a depender de classificação, dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período;
- (ii) vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo, a atender: (a) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralização em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; (b) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e (c) atividades ou procedimentos sob demanda;
- (iii) cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas;
- (iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado; e

(v) cargo de liderança e assessoramento, corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

Na novel ordem jurídica, a PEC, após organizar o funcionalismo público nas cinco categorias acima citadas, **procura estabelecer a necessidade de concurso público para a admissão em “cargos com vínculo indeterminado” e “cargos típicos de Estado”** (art. 37, II, II-A e II-B).

Vinculam-se os concursos apenas aos *“empregos públicos”* que, na atual organização constitucional, é a expressão para descrever a relação jurídica regida pelas leis trabalhistas com o Estado na qualidade de empregador. Trata-se de uma relação não estatutária, regida por um contrato de trabalho. Dessa forma, atualmente, a expressão *“empregado público”* tem uma conotação completamente diferente da que quer lhe dar a PEC.

A PEC prevê a substituição das **“funções de confiança”**, que atualmente devem ser ocupadas por servidores que tenham cargos efetivos, pelos *“cargos de liderança e assessoramento”*, com a previsão de que serão destinados *“às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”* (art. 37, caput, V).

Ainda sobre esse tema, o texto do art. 4º estabelece ainda que *“as funções de confiança, os cargos em comissão e as gratificações de caráter não permanente existentes na data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição serão gradualmente substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento a que se refere o artigo 37, caput, inciso V, da Constituição, nos termos de ato do Chefe de cada Poder”*.

Além disso, estabelece que ficam mantidas as regras para a ocupação e concessão dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações, conforme ato do Chefe de cada Poder, até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento.

No que tange à **acumulação de cargos**, a PEC altera o inciso XVI do *caput* do art. 37 para mudar a orientação geral acerca da acumulação remunerada de cargos públicos, passando a vedá-la apenas aos *“servidores ocupantes de cargos típicos de Estado”*. Ademais, possibilita que o militar da ativa ocupe alguns cargos ou empregos públicos.

O art. 5º da Proposta estabelece que poderão manter os vínculos existentes na data de entrada em vigor da Emenda à Constituição, se houver compatibilidade de horário e





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

observado o disposto no art. 37, *caput*, inciso XI, da Constituição, os servidores e os empregados públicos que acumulem:

- I - dois cargos ou empregos públicos de professor;
- II - um cargo de professor com um cargo técnico ou científico; ou
- III - dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Adiante, a PEC procura implantar nova visão acerca das **restrições que devem acompanhar o “servidor ou empregado públicos”**, sejam eles da administração direta, seja da indireta, adequando suas realidades àquelas “*do Brasil e do mundo contemporâneo*”.

Com tal escopo, a PEC pretende (art. 37, XXIII e §§ 16 e 17):

- a) suspender, durante afastamentos e licenças, o pagamento de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente, exceto nos casos de afastamentos e licenças previstos na Constituição, afastamento por incapacidade temporária para o trabalho, cessão e requisição e afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades (art 37, §16);
- b) prever um conjunto de vedações que corrigem distorções históricas, contribuem para melhorar a imagem do setor público perante a sociedade e instituem políticas mais justas e equitativas tais como (art. 37. XXIII):
  - (I) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
  - (II) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
  - (III) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; entre outras.

Note-se que, com relação à primeira restrição, aquela relativa à suspensão do pagamento das vantagens inerentes aos cargos em comissão ou de liderança e assessoramento, a PEC, em seu § 17 do art. 37, cria uma exceção. Ou seja, os servidores que tenham cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, mesmo que afastados ou licenciados, continuarão a receber os vencimentos dos cargos desde que se enquadrem em alguma das previsões arroladas nos incisos do § 17 do art. 37. Isso é, nos seguintes casos:

- I - ao afastamento por incapacidade temporária para o trabalho;
- II - às hipóteses de cessões ou requisições; e
- III - ao afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades.

Em relação à aposentadoria compulsória como modalidade de punição, destaca-se que, atualmente, os servidores públicos não possuem tais benesses. Os únicos agentes públicos que a possuem são os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas que, no entanto, não estão alcançados pela presente reforma





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

constitucional porque já são constitucionalmente reconhecidos pela tipicidade de suas funções e por possuírem lei complementar própria. Assim, a PEC não produzirá qualquer inovação acerca do tema.

Por fim, o art. 3º estabelece que não se aplica ao empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista contratado antes da entrada em vigor desta Emenda à Constituição o disposto no art. 37, *caput*, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei.

Em seguida, a PEC **amplia a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta** possibilitando, em função de contrato a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, a flexibilização na contratação de pessoal, na gestão das receitas que lhe sejam próprias, e de seu patrimônio (art. 37, § 8º, incisos IV a VII). No entanto, a PEC acompanha essa ampliação com a necessidade de monitoramento e avaliação periódica das metas contratadas, bem como a transparência e prestação de contas do contrato (art. 37, § 8º, incisos VIII e IX).

Na mesma linha, mantém a autonomia dos três Poderes ao declarar que cada um deles estabelecerá seus próprios critérios para o preenchimento e exoneração dos cargos de liderança e assessoramento, que virão substituir as atuais funções de confiança (art. 37, § 18).

A PEC **flexibiliza, para os Municípios menores de 100 mil eleitores, a regra segundo a qual seria vedada a acumulação de atividades remuneradas para os ocupantes de cargos típicos de Estado**. Ou seja, para esses Municípios a possibilidade de acúmulo de atividades remuneradas é plena, para todas as categorias de funcionários públicos (art. 37, § 19).

**A proposta declara ser vedada a redução de jornada de trabalho, bem como da remuneração para os ocupantes dos cargos típicos de Estado.**

No sugerido art. 37-A, a PEC **cria um instrumento de cooperação entre a Administração Pública e órgãos e entidades públicos e privados**. O dispositivo autoriza a contratação de empresas privadas, ONGs, entre outros, para realizarem o trabalho que hoje é desempenhado somente por servidores públicos.







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A PEC derroga disposição relativa ao **novo Regime Jurídico Único dos servidores**, ao determinar (no art. 39) que lei complementar federal disporá sobre normas gerais de gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores, e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas, previstas no art. 37, *caput*, incisos XVIA e XVI-B.

Como ali disposto, a competência legislativa da União, na espécie, não excluiria a competência suplementar dos entes federativos, prevalecendo plenamente esta última até que seja editada a lei complementar (e a superveniência da lei complementar federal geral suspenderia, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei federal, estadual, distrital ou municipal). Por fim, a lei complementar federal geral não se aplicaria aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista na Constituição.

A PEC determina, portanto, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, contendo os seguintes elementos: vínculo de experiência, como etapa de concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado; cargo típico de Estado; cargo de liderança e assessoramento. Quanto a estes elementos:

a) os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal;

b) os servidores públicos com vínculo por prazo determinado serão admitidos na forma da lei para atender a necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; a atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e a atividades ou procedimentos sob demanda.

Estas disposições aplicar-se-iam também à contratação de empregados públicos temporários.

Em texto que não é inserido no corpo permanente da Constituição, **a PEC garante, ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico supramencionado, um regime jurídico específico, no qual são assegurados: estabilidade após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório; não aplicação do disposto no art. 37, *caput*, XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei; os demais direitos previstos na Constituição.

A avaliação de desempenho do servidor por comissão instituída para essa finalidade é obrigatória e constitui condição para a aquisição da estabilidade. Entretanto, **a PEC retira a exigência de que o procedimento de avaliação de desempenho seja regulado por lei complementar**. O servidor sujeito ao regime jurídico específico supramencionado, após adquirir a estabilidade, só perderá o cargo nas hipóteses previstas no art. 41, § 1º, incisos I a III (em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado ou em decorrência de processo administrativo ou de avaliação periódica de desempenho) e na hipótese do art. 169, § 4º, da Constituição (redução de pessoal para adequação ao limite de despesas).

A PEC dispõe que, para fins de determinação do **vínculo previdenciário dos servidores públicos**, são segurados:

a) de regime próprio de previdência social os servidores com vínculo de experiência e os servidores de cargo com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico de Estado de que tratam, respectivamente, os incisos I, III e IV do *caput* do art. 39-A;

b) do regime geral de previdência social os agentes públicos a que se refere o art. 40, § 13, da Constituição, os servidores com vínculo por prazo determinado e os servidores admitidos exclusivamente para cargo de liderança e assessoramento.

Finalmente, os servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado, inclusive durante o vínculo de experiência, poderão ser vinculados, por meio de lei complementar publicada no prazo de dois anos, contado da data de entrada em vigor da Emenda, ao regime geral de previdência social, em caráter irrevogável, sem prejuízo de sua vinculação ao regime de previdência complementar.

Quanto à **estabilidade**, a PEC prevê o seguinte:

- confere-se estabilidade ao servidor que, após o término do vínculo de experiência de no mínimo dois anos, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

- o servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, ou ainda mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa;
- na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.

A PEC determina a edição de lei para dispor sobre a gestão de desempenho e as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos seguintes cargos: com vínculo de experiência, como etapa de concurso público; com vínculos por prazo determinado e indeterminado; e típico de Estado, enquanto não adquirida a estabilidade. Veda-se o desligamento desses servidores por motivação político-partidária.

Quanto aos **servidores militares**, a PEC prevê o seguinte:

- o militar dos Estados, do DF e dos Territórios que esteja na ativa, poderá, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, acumular cargos, desde que seja cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério;
- o militar das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) que estiver na ativa, poderá, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, acumular também cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério, sem prejuízo da contagem de tempo para promoção e sem a necessidade de ser transferido para reserva.

A PEC **amplia as competências do Presidente da República para que, por meio de decreto, possa dispor sobre criação e transformação de cargos, empregos e funções públicos, da criação e extinção de órgãos públicos de modo bem mais independente que o atualmente possível.** Para tanto, a principal alteração é dirigida ao art. 84, VI, do texto constitucional.

Além desta, apontam-se as seguintes alterações:

- mantém a competência do Presidente da República para prover os cargos públicos federais, na forma da lei, mas retira as palavras “e extinguir” e suprime a necessidade da existência de lei voltada a disciplinar a extinção de cargos públicos;
- estabelece a possibilidade de delegação das competências do Chefe do Executivo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações, das competências previstas nos incisos VI, alínea “a”, XII e XXV, do art. 84;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

- permite que a transformação de cargos vagos a que se refere a alínea “e” do inciso VI do art. 84 ocorra, na hipótese de cargos típicos de Estado, dentro da mesma carreira;

- estabelece, no art. 84, § 3º, que não se aplica aos cargos típicos de Estado a competência do Presidente da República quando não implicar aumento de despesa, para dispor por meio de decreto sobre 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.

Ao alterar a redação dos artigos 165 e 167, a PEC **torna facultada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa**, suprimindo o controle do Legislativo das despesas efetuadas pelos contratos de gestão.

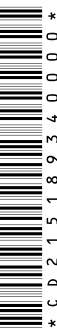
O texto altera o art. 173 trazendo regras que:

- vedam 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;

- declaram nula a 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.

Atualmente, a **exploração direta de atividade econômica** pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Com a nova redação, toda e qualquer intervenção será proibida, salvo as previstas na Constituição. Assim, houve uma sensível diminuição do poder de intervenção do Estado na atividade econômica.

A PEC altera o § 16 do art. 201 para estabelecer que **os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades terão o vínculo empregatício automaticamente extinto e serão aposentados compulsoriamente ao atingirem a idade de setenta e cinco anos,**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

observadas as regras do regime geral de previdência social para a concessão e o cálculo do benefício previdenciário.

Dispõe, também, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão 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 servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado, nos termos do inciso III do *caput* do art. 39-A, inclusive durante o vínculo de experiência, ao regime geral de previdência social, em caráter irrevogável, sendo que tal vinculação não afasta o direito dos servidores à vinculação ao regime de previdência complementar, na forma do art. 40, § 14, da Constituição.

A proposta altera o art. 247 da Constituição para estabelecer que as leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público investido em cargo típico de Estado.

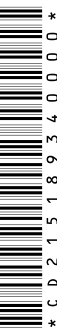
### III – VOTO DO RELATOR

Senhores Deputados, é fato que o atual modelo de preenchimento das vagas da Administração Pública necessita de aperfeiçoamento que adeque os cargos e seus benefícios à atual realidade do país, não mantendo alguns privilégios que foram concedidos à época da promulgação da Constituição Federal, quando o serviço público não era um trabalho atraente para as pessoas e existia a necessidade de torná-lo mais atrativo.

O Brasil mudou muito ao longo desses pouco mais de 30 anos da Carta Magna e o perfil dos profissionais também mudou, pois cada vez mais as pessoas estão se qualificando para brigar por melhores oportunidades de trabalho, seja na esfera privada, seja na esfera pública. Portanto, a presente proposta de emenda à Constituição Federal de 1988 visa modernizar o serviço público aos tempos atuais, buscando melhores os resultados com o menor custo possível. Conforme ressaltou o Ministro da Economia, Paulo Guedes:

A proposta foi elaborada para viabilizar a prestação de serviço público de qualidade para os cidadãos, especialmente para aqueles que mais precisam, a partir de três grandes orientações: (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.

Ademais, trata-se de uma proposta de modificação para os novos servidores públicos, **reforma para o futuro**, respeitando, pois, a regra constitucional do direito adquirido, do ato





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

jurídico perfeito e da coisa julgada, mormente quando se sabe que, **na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)**, não há direito adquirido a determinado estatuto jurídico, conforme decidido na ADI nº 3.105/DF.

Ora, se nem mesmo os atuais servidores poderiam alegar direito adquirido ao regime jurídico atual, salvo exceções jurídicas pontuais, com maior razão os futuros servidores da Administração Pública, como pretende a presente proposta de emenda à Constituição.

Pois bem, passo a analisar os requisitos de admissibilidade da proposta. A proposição foi apresentada por Mensagem do Sr. Presidente da República, obedecendo-se assim à exigência dos artigos 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

Como se sabe, nesta fase do processo legislativo – juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição – devemos observar estritamente as regras prevista no art. 60, § 4, da *Carta de Outubro*. Devemos respeitar, pois, as CLÁUSULAS PÉTREAS previstas na Constituição Federal de 1988. Na Lição de **Ingo Wolfgang Sarlet e Rodrigo Brandão**<sup>1</sup> vejamos:

**“(…) as normas que regem o processo de reforma constitucional constituem limites até mesmo lógico a serem respeitados pelo poder de reforma, pois foram instituídas pelo poder constituinte originário em face do derivado. (...) admitir-se que o poder constituinte derivado possa suprimir o dispositivo que prevê limite ao seu exercício e, posteriormente, possa consagrar norma antagônica à estabelecida originariamente, significaria tolerar que as emendas invadam matéria sujeita à “reserva do constituinte originário”, em típica hipótese de fraude à Constituição.**

Dessa forma, nada vejo no texto da proposta que ofenda a forma federativa de Estado. De fato, são mantidas as linhas que definem a autonomia dos entes federados. Portanto, as alterações respeitam a declaração essencial apontada no art. 18 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual *“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”*.

De igual modo, não ofende a separação de Poderes, intocado o art. 2º do Texto Constitucional, salvo um único tópico que posteriormente analisaremos, tampouco em nada atinge o voto direto, secreto, universal e periódico ou direitos e garantias individuais.

No que tange aos limites circunstanciais ao Poder Constituinte derivado, não estão em vigor nenhuma das hipóteses enumeradas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Portanto, nesta fase do processo



1 COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. Saraiva: São Paulo, 2013, p. 1.133.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

legislativo, não há, por conseguinte, qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material na proposta, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação.

Com efeito, **OS TEMAS POLÊMICOS** levantados nas oportunas e essenciais audiências públicas **ENVOLVEM QUESTÕES DE MÉRITO**, exceto dois pontos, incompatíveis com a fase de juízo de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição, pois não há qualquer violação ao art. 60 da Carta da República. A propósito, no juízo de admissibilidade da PEC nº 40/2003 (Reforma da Previdência), o Relator, **Dep. Deputado Maurício Rands**, bem demonstrou que<sup>2</sup>:

O exame de constitucionalidade, seguindo estes parâmetros, portanto, será desenvolvido sem fazer qualquer juízo quanto ao mérito de cada uma das proposições. A conveniência e a oportunidade relacionadas com o conteúdo serão deixadas para análise da Comissão Especial a que se refere o § 2º do art. 202 do Regimento Interno. O juízo de admissibilidade que compete a esta comissão restringe-se ao respeito às ‘cláusulas pétreas’ definidas no § 4º do art. 60 da CF/88, verbis: (...).

No exercício do poder constituinte derivado pode o Congresso Nacional deliberar sobre qualquer matéria desde que a proposta de emenda não se incline à abolição dos quatro princípios acima vistos. É sob este crivo que passamos a desenvolver nosso juízo de admissibilidade sobre a proposta em exame.

Pois, embora **QUASE TODOS OS TEMAS POLÊMICOS ENVOLVAM QUESTÕES DE MÉRITO**, a qualidade das audiências públicas nos fizeram refletir – para fins de **COMISSÃO ESPECIAL** – sobre a necessidade de aprimoramento, ou não, de alguns institutos da Reforma, inclusive com a possibilidade de apresentação de oportunas emendas.

Inicialmente, cumpre destacar sobre a **necessidade de reduzir custos e melhorar a eficiência do serviço público** que, a Comissão Especial poderá levar em conta para fins de análise, inclusive, a própria experiência de trabalho no âmbito da Administração Pública vivenciada no curso da pandemia do Coronavírus, oportunidade na qual se poderá desenvolver novas ferramentas de trabalho, considerando o avanço atual das ferramentas digitais disponíveis aos servidores, o que – em última análise – prestigiará o binômio da regra constitucional da eficiência: maior produtividade com menores custos para a administração pública.

Sobre o **VÍNCULO DE EXPERIÊNCIA**, para cargos típicos de Estado, entendemos que o tema merece aprofundamento nos debates na Comissão Especial, para, quem sabe, aprimorar o novel instituto, sobretudo porque futura Lei disciplinará a nova regra.

<sup>2</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=138788&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+40/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=138788&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+40/2003), p. 6-7.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Contudo, não se pode afirmar juridicamente – nesta fase do processo legislativo – que a criação do vínculo de experiência viola o art. 60, IV, da Constituição Federal de 1988, pois, conforme demonstrado anteriormente, não há direito adquirido a regime jurídico para futuros servidores da Administração Pública.

De fato, se se conclui pela possibilidade constitucional de aumentar o prazo do estágio probatório, pela mesma lógica jurídica não há impedimento constitucional, para fins de juízo de admissibilidade da proposta, posto que o constituinte derivado cria um instituto anterior ao estágio probatório.

No que tange ao **VÍNCULO POR PRAZO DETERMINADO**, a própria proposta ressalva sua aplicação em caráter de excepcionalidade, ao assentar que serão admitidos somente para “*I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e III - atividades ou procedimentos sob demanda*”.

Dessa forma, em que pese a necessidade de novos debates no âmbito da Comissão Especial, para, quem sabe, aprimorar a regra, não se pode concluir por qualquer violação às Cláusulas Pétreas, mormente quando se verifica que o próprio Texto Constitucional estabelece que “*a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*” (art. 37, inc. IX).

Em relação à **AUSÊNCIA DOS MEMBROS DO PODER EXECUTIVO, LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E DOS MILITARES**, a omissão da proposta em nada viola o art. 60, IV, da Constituição Federal de 1988, pois, além da diversidade jurídica dos regimes aplicáveis a cada segmento referido, já admitidos pela Carta Magna, competirá a Comissão Especial debater o tema, sugerindo eventuais emendas à Proposta de Emenda à Constituição.

No que se refere aos **NOVOS PRINCÍPIOS** incluídos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (*imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade*), a inclusão de novos princípios no texto constitucional, embora seja boa a intenção, pode gerar interpretações múltiplas e completamente divergentes, o que conseqüentemente gerará provocações ao Supremo Tribunal Federal para dispor sobre sua efetiva aplicabilidade em situações, por exemplo, de improbidade administrativa.







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ainda nesse sentido, é inegável a relevância que os princípios dispõem sobre o ordenamento jurídico, não apenas pelo norte que apontam ao legislador quanto ao intérprete. Contudo, os princípios devem possuir a densidade normativa que os caracteriza e os diferencia de meros objetivos ou propósitos.

Com efeito, a inclusão de expressões que não possuem a natureza de princípio ou a densidade normativa ínsita a essa categoria pode gerar um efeito colateral deletério para o ordenamento jurídico, sobretudo em se tratando de expressões dotadas de vagueza conceitual. Um dos efeitos imediatos da inserção de tais expressões como princípios vem em prejuízo da segurança jurídica, que é um direito fundamental.

O princípio da segurança jurídica, reconhecido como garantia fundamental, representa o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, bem como da proteção da confiança. O conjunto dos servidores do Estado brasileiro, assim como todos os cidadãos, deve ter a confiança nos atos e decisões emanadas da Administração Pública.

A eventual admissão das expressões propostas como princípios da Administração Pública levaria a uma excessiva abertura normativa não apenas indesejável, mas prejudicial à estabilidade jurídica e à própria Administração Pública e incompatível com a garantia constitucional fundamental da segurança jurídica, que tem sede última no postulado do devido processo legal. É por essa razão que a ampliação do rol de princípios da Administração Pública tal como consta na Proposta de Emenda à Constituição não deve ser admitida.

Com relação à **ACUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO COM OUTRAS ATIVIDADES**, a proposta estabelece alteração no **inciso XVI do art. 37** da Constituição, dispondo que será “*vedada a realização de **qualquer** outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência*”.

Em uma primeira análise, o texto com a expressão “*qualquer outra atividade remunerada*” não revela o necessário conflito de interesses, mas impede, à título de exemplificação, que determinado ocupante de cargo típico de Estado possa exercer uma atividade remunerada de músico, mesmo que essa atividade não comprometa sua jornada e suas atividades no cargo público.

No entanto, impedir que esse servidor exerça qualquer outra atividade remunerada representa uma restrição flagrantemente inconstitucional que não se justifica por ser o único tipo de vínculo da presente Proposta de Emenda à Constituição a continuar tendo direito a





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

estabilidade. De fato, a proposta como está redigida elimina o núcleo essencial do inciso XIII do art. 5º (livre o exercício de qualquer trabalho), bem como o art. 5º, *caput* (igualdade em sentido formal e material), ambos da Constituição Federal de 1988, pois a expressão “*a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive*” impossibilita o necessário tratamento jurídico adequado para situações fáticas diversas.

Por fim, no que tange à “**EXTINÇÃO, TRANSFORMAÇÃO E FUSÃO DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL**”, tema presente na inclusão da **alínea “d” no inciso VI do art. 84, da Constituição**, a possibilidade de extinção de entidades da Administração Indireta, tal como disposto na PEC nº 32/2020, não nos parece admissível do ponto de vista constitucional, posto que, tais entidades são criadas para desempenhar, de forma descentralizada, atividades típicas de Estado. Por essa razão, ostentam personalidade jurídica própria e da mesma natureza dos entes primários (União, Estados, etc), além de sequer estarem subordinadas aos Ministérios, mas tão-somente vinculadas.

A possibilidade de extinção dessas entidades mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo acarretaria grave alteração no sistema de pesos e contrapesos, ínsito ao modelo de separação de poderes e ao controle da Administração Pública pelo Poder Legislativo, ferindo os termos do inciso III do § 4º do art. 60 da CF/1988, que dispõe sobre o núcleo imodificável da Constituição.

Pelo próprio elenco de autarquias e fundações existentes na Administração Pública brasileira (INSS, Banco Central, Agências Reguladoras, Universidades, Autarquias profissionais, FUNAI, entre outras), admitir esse ponto específico da Proposta de Emenda à Constituição daria margem a medidas arbitrárias pelo Chefe do Poder Executivo sem o controle do Congresso Nacional. Assim, o impacto no sensível equilíbrio da separação de Poderes restaria comprometido.

Ante todo o exposto, **voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, com as três emendas saneadoras em anexo.**

Sala da Comissão, em      de maio de 2021.

**Deputado Darci de Matos**





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Relator**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Darci de Matos  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215189340000>



\* CD 215189340000 \*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020

Altera disposições sobre servidores,  
empregados públicos e organização  
administrativa.

#### EMENDA SUPRESSIVA Nº 01

Suprimam-se as expressões “*imparcialidade*”, “*transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública*” e “*subsidiariedade*”, do *caput*, do art. 37, constante no art. 1º da PEC nº 32, de 2020.

Sala da Comissão, em      de maio de 2021.

**Deputado Darci de Matos**  
**Relator**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE  
CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020**

Altera disposições sobre servidores,  
empregados públicos e organização  
administrativa.

**EMENDA SUPRESSIVA Nº 02**

**Suprima-se a expressão “a realização de qualquer outra atividade remunerada,  
inclusive”, do inciso XVI, do art. 37, constante no art. 1º da PEC nº 32, de 2020.**

Sala da Comissão, em      de maio de 2021.

**Deputado Darci de Matos  
Relator**





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE  
CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020**

Altera disposições sobre servidores,  
empregados públicos e organização  
administrativa.

**EMENDA SUPRESSIVA Nº 03**

**Suprima-se a alínea “d”, do inciso VI, do art. 84, constante no art. 1º da PEC nº  
32, de 2020.**

Sala da Comissão, em      de maio de 2021.

**Deputado Darci de Matos  
Relator**

