

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

VOTO EM SEPARADO

(Pompeo de Mattos, Subtenente Gonzaga, Dagoberto Nogueira, Felix Mendonça Júnior, Wolney Queiroz, Túlio Gadêlha, Chico D'Angelo e Fábio Henrique)

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2020, visa alterar as disposições constitucionais relativas aos “servidores, empregados públicos e organização administrativa”.

Para tanto, a PEC modifica 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.

De forma sucinta, a Proposta ora em análise:

- estabelece 5 tipos de vínculos jurídicos entre os servidores e a administração pública;
- cria nova hipótese para perda do cargo público;
- retira competência do Poder Legislativo, para dispor sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;
- autoriza o Poder Executivo para dispor, por decreto, sobre extinção e transformação de funções ou cargos públicos;



- estabelece que Lei Complementar deverá dispor sobre as diretrizes gerais (válidas para todos os Poderes e entes federativos) acerca de política remuneratória e de benefícios; organização da força de trabalho; desenvolvimento de servidores; ocupação dos Cargos de liderança e assessoramento;
- flexibiliza regras aplicáveis aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta sujeitos aos Contratos de Desempenho;
- adiciona, além dos cinco princípios do *caput* do art. 37 da CF, mais 8 princípios, quais sejam, imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança e subsidiariedade.

A proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para pronunciar-se sobre a admissibilidade da matéria, sendo sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial.

Em seu voto, o Relator manifestou-se de forma alinhada aos pressupostos aduzidos pela Exposição de Motivos da PEC 32/2020, e referendou que *“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”*.

Por fim, o Relator votou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, com duas emendas saneadoras: a) a emenda supressiva nº 01, que retira 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; e b) a emenda supressiva nº 02, que supre a alínea *“d”*, do inciso VI, do art. 84, constante no art. 1º da PEC nº 32, de 2020.

É o relatório.

II – VOTO EM SEPARADO

As últimas reformas encaminhadas pelo Governo Federal, como a trabalhista e a previdenciária, foram idealizadas e aprovadas sem o diálogo qualificado com a sociedade e com entidades que representam servidores públicos e empregados regidos



pela CLT. A reforma administrativa, concebida sem a participação dos atores envolvidos, teve princípio semelhante.

A Reforma Administrativa é consubstanciada pela ideia do Estado mínimo e visa desaparecer o setor público para o exercício de suas funções, ao invés de aperfeiçoá-lo. O discurso que pauta a PEC 32/2020 é o de buscar maior eficiência na Administração Pública, mas o que se verifica, na realidade, é que a reforma administrativa se concentra tão-somente na questão fiscal, promovendo cortes de despesas com pessoal e deixando a cargo da iniciativa privada boa parte das questões afetas ao serviço público brasileiro.

Compõe o texto um rol de práticas retrógradas que remete o Estado à “era” pré-Constituição Federal e torna a administração pública suscetível a práticas clientelistas e a retrocessos na prestação dos serviços.

A partir das considerações preliminares acerca da proposta, é necessário evidenciar as principais disparidades entre o objeto da PEC 32/2020 e a Carta Magna, que, no nosso entendimento, impedem sua admissão por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

1- Ruptura do Pacto Federativo e da separação dos Poderes

Um dos pontos que se destaca na presente proposta é a expressa ruptura do pacto federativo e da separação dos Poderes, cláusulas pétreas de Constituição Federal.

A PEC nº 32/2020 viola a autonomia dos entes federados em relação às suas capacidades de auto-organização e autoadministração, na medida em que pretende regular, em detalhes, o regime jurídico e os contornos dos servidores públicos municipais, estaduais e distritais.

No que tange especificamente ao inciso I do §4º do art. 60 da CF, que estabelece o impedimento de abolir a forma federativa de Estado, a PEC 32/2020 apresenta inconstitucionalidade, ao dizimar o Regime Jurídico Único e estabelecer novas formas de ingresso no serviço público, dispondo especificamente sobre os contornos dos vínculos que deverão ser observados pelos demais entes, além da imposição de relativização do concurso público pelos demais entes federados.

Ainda no texto, há previsão de que as normas referentes à gestão de pessoal sejam implementadas via regulamentação, por Lei Complementar federal, alterando a atual redação do art. 39 da CF. A medida afetarà a autonomia dos demais entes federados que hoje dispõem de autonomia para tal, nos termos desse mesmo dispositivo.



Da mesma forma, é flagrante a violação à separação dos Poderes presentes no art. 1º da PEC, no que se refere à e organização da estrutura, à organização e à atuação dos órgãos, cargos e instituições públicas; bem como à intervenção no planejamento orçamentário.

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.

Concentrar na figura do chefe do Executivo, a prerrogativa para definir o desenho institucional do Estado representa não só a desobediência ao princípio de separação de Poderes, mas sobretudo exclui da sociedade e das instituições públicas o direito de exercer controle sobre os atos administrativos dessa natureza.

Ademais, a medida praticamente retira do Congresso Nacional a competência para interferir no desenho institucional da Administração Pública, na formulação e na execução das políticas públicas, violando o sistema de freios e contrapesos que sustenta o Estado brasileiro.

2- A relativização da estabilidade do servidor público

A estabilidade, prevista no artigo 41 da CF, assegura o exercício regular das atividades do servidor de forma livre de pressões internas e externas que emanam das cúpulas políticas. A estabilidade não é um privilégio do servidor, mas representa, no fundo, uma garantia para toda a sociedade.

A estabilidade do servidor público, apresentada no discurso do governo como um “privilégio”, é na verdade uma garantia ao bom funcionamento do setor público. Funciona como vacina ao patrimonialismo e ao nepotismo. A estabilidade do servidor concursado tem o objetivo de garantir que suas decisões serão isentas de pressões políticas. Sem a estabilidade, cada governo poderá exigir dos servidores lealdade à ideologia do mandatário de plantão, ainda que em prejuízo da tecnicidade das ações necessárias à implementação das políticas públicas.

A perda de cargo mediante processo administrativo não sofre alterações na PEC. **Todavia, outro dispositivo do texto diz que a perda do cargo pelo servidor efetivo pode ocorrer, mediante uma avaliação periódica de desempenho, sendo que os critérios dessa avaliação deverão ser definidos em lei ordinária.** Atualmente, há



previsão específica de perda do cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa.

O grande risco da proposta advém da possibilidade de aprovação de uma lei que obrigue os servidores públicos a aceitar toda espécie de desmando, abrindo as portas para o uso da máquina pública para interesses clientelistas e patrimonialistas, ao implementar mecanismos que facilitem a perda do cargo, por um quórum inferior ao necessário para as mudanças na Constituição ou para a aprovação por Lei Complementar.

3- A precarização do princípio da impessoalidade

A Constituição Federal preconiza, 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 são considerados cláusulas pétreas, pois consistem em instrumentos de realização da direitos fundamentais, dentre eles a isonomia. Dessa forma, qualquer alteração desses preceitos que implique redução significativa da esfera de proteção conferida pela Carta Magna configura inconstitucionalidade.

O concurso público se consagra como 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 ingerir nesta seleção.

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

Ao prever nomeação de servidores públicos por via de contratos por prazo determinado, permitindo ampla execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas, num pretense regime de “cooperação”, a PEC estabelece que os servidores terão que competir com profissionais contratados pela iniciativa privada, que efetivamente poderão exercer a mesma atividade pública.



Relativizar o imperativo do certame público e precarizar a prestação de serviço afetará diretamente a qualidade da política pública conduzida por pessoas detentoras de distintas formas de vínculos, remunerações e condições de trabalho.

Por fim, a reforma administrativa, da forma proposta pelo Governo Federal, submeterá os servidores aos desmandos de quem exerce o poder de gestão no momento, causando ruptura no cumprimento dos objetivos do Estado e descontinuidade das políticas públicas, o que descaracteriza o princípio da impessoalidade, conforme previsto pelos ditames constitucionais.

4- Visão subsidiária do Estado

A reforma administrativa, ao criar o princípio da subsidiariedade, prevê que a atuação da Administração terá um caráter secundário, auxiliar ou acessório.

O princípio da subsidiariedade estabelece que a esfera federal somente deve agir quando o assunto não puder ser resolvido em um plano local (municipal ou estadual). Pode, entretanto, render a interpretação de que o Estado somente deve agir quando o setor privado não puder fazê-lo.

Cumprê ressaltar tal princípio vai de encontro com o modelo da Constituição em vigor, a qual reconhece como fundamentais uma série de direitos que demandam atividade prestacional pelo Estado, contrastando com o exercício secundário da Administração Pública.

Nesse sentido, Reneé Souza¹ observa que o princípio da subsidiariedade “*propõe que não se devem atribuir ao Estado senão as atividades inviáveis à iniciativa privada de modo que, a contrario sensu, deve ser credenciado aos particulares tudo que não seja essencial ao Estado.*”

III – CONCLUSÃO

Ao contrário do que tem sido afirmado pelo Governo Federal, a reforma administrativa contida na Proposta de Emenda à Constituição altera e retira garantias já consagradas aos atuais e aos futuros servidores públicos.

1 <https://www.dicio.com.br/subsidiario/> 19SOUZA, Renee. Os novos princípios da Administração Pública pretendidos pela reforma administrativa. In: Souza, Renee (org.). Reforma Administrativa. São Paulo: Mizuno, 2020. Pág. 15.



Além disso, convém ressaltar o retrocesso social que a proposta acarreta em relação aos dispositivos que abarcam os direitos dos servidores e da sociedade destinatária dos serviços prestados pela administração pública.

Diante do exposto, 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 de 2021.

WOLNEY QUEIROZ

Deputado Federal (PDT-PE)

POMPEO DE MATTOS

Deputado Federal (PDT-RS)

DAGOBERTO NOGUEIRA

Deputado Federal (PDT-MS)

FÉLIX MENDONÇA

Deputado Federal (PDT-BA)

TÚLIO GADELHA

Deputado Federal (PDT-PE)

CHICO D'ANGELO

Deputado Federal (PDT-RJ)

FÁBIO HENRIQUE

Deputado Federal (PDT-SE)

SUBTENENTE GONZAGA

Deputado Federal (PDT/MG)





Voto em Separado **(Do Sr. Pompeo de Mattos)**

Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Assinaram eletronicamente o documento CD219185302000, nesta ordem:

- 1 Dep. Pompeo de Mattos (PDT/RS)
- 2 Dep. Dagoberto Nogueira (PDT/MS)
- 3 Dep. Subtenente Gonzaga (PDT/MG)
- 4 Dep. Chico D'Angelo (PDT/RJ)
- 5 Dep. Fábio Henrique (PDT/SE)

