

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32-A, DE 2020, DO PODER EXECUTIVO, QUE "ALTERA DISPOSIÇÕES SOBRE SERVIDORES, EMPREGADOS PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

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

**Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.**

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA (DEM/BA)

**VOTO EM SEPARADO**

(Deputados Prof. Israel PV/DF, André Figueiredo PDT/CE, Fábio Trad PSD/MS, Milton Coelho PSB/PE e Paulo Teixeira PT/SP)

**I- RELATÓRIO**

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição com fito de alterar dispositivos constitucionais atinentes à administração pública. A proposta aplica-se aos servidores do **Executivo, Legislativo e Judiciário** das três esferas da federação: **União, Estados e Municípios**. As novas regras são destinadas aos servidores que ingressarem no setor público após a promulgação da Emenda Constitucional. Assim, para os atuais servidores, ficam assegurados os direitos atualmente previstos.

Relativamente aos **membros de poder: Legislativo** (parlamentares); **Judiciário:** (juízes, desembargadores, ministros de



tribunais superiores, promotores e procuradores), **a proposta não tem aplicação**. O governo argumentou que **haveria vício de iniciativa** e não poderia propor mudanças para tais tipos de agentes políticos<sup>1</sup> pertencentes a outros Poderes.

A admissibilidade da proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e conseqüentemente foi instalada a Comissão Especial para discussão da matéria.

Após a conclusão do cronograma de Audiências Públicas na Comissão Especial, o relator, deputado Arthur Oliveira Maia (DEM/BA) apresentou parecer favorável à aprovação da matéria em forma de substitutivo.

É o relatório.

## II- VOTO EM SEPARADO

Embora o substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia, tenha avançado em muitos aspectos tais como a exclusão de novos princípios que trariam insegurança jurídica para normas do direito administrativo, a manutenção da estabilidade e do Regime Jurídico Único, a extinção do contrato de experiência e a exclusão dos superpoderes concedidos ao Presidente da República, **o parecer do relator não contemplou as críticas apresentadas pela sociedade, ao contrário, reforçou diversos problemas que dizem respeito à precarização do serviço público e à possibilidade de demissão dos servidores atuais e futuros.**

**Em que pese o princípio da subsidiariedade ter sido retirado do texto, nota-se que esse princípio se encontra latente no decorrer do texto ao prever acesso ao serviço público por contrato por tempo determinado sem limitação. Haverá uma "farra" de contratos temporários e de terceirização de mão de obra, o que na prática será o fim dos concursos públicos.**

**De acordo como o texto constitucional o acesso ao serviço público será mediante concurso público. No entanto com a reforma do inciso IX, art. 37 "a lei disciplinará a**

1 STF, RE 228977/SP – classifica magistrados como agentes políticos, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica.



**contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias e somente admitirá sua utilização em atividades permanentes** nas situações que especificar, de **natureza obrigatoriamente excepcional e transitória**, observadas, em qualquer caso, as normas gerais de que trata o § 21”.

E segue prevendo que, de acordo com o novo inciso IX-A, “a contratação de que trata o inciso IX **não poderá ter como objeto o exercício de atribuições próprias de servidores investidos em cargos exclusivos de Estado, assim compreendidos os que exerçam diretamente atividades finalísticas afetas à segurança pública, à representação diplomática, à inteligência de Estado, à gestão governamental, à advocacia pública, à defensoria pública, à elaboração orçamentária, à manutenção da ordem tributária e financeira, à regulação, à fiscalização, ao controle e à atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.**

O texto do relator prevê a possibilidade de duração máxima de 10 anos para os futuros contratos, enquanto aqueles existentes na data de publicação da Emenda permanecerão vigentes até terminarem ou por, no máximo, mais quatro anos, prevalecendo o que for menor.

O substitutivo **não inclui o magistério e as atividades da área de saúde** entre as que devem ser consideradas como exclusivas de Estado, porque segundo o relator, **não se revestem dessa característica**. O relator alega ainda que a caracterização dessas atividades como típicas de estado poderá romper de forma súbita contratações temporárias promovidas por alguns Estados e Municípios, e cabe a esses entes rever a questão dos contratos.

Segundo o relator, a nova redação constitucional proposta não autoriza o funcionamento perene e integral de instituições públicas de ensino com mão de obra temporária.

Conforme o texto, a contratação temporária deverá ser precedida de processo seletivo impessoal, ainda que simplificado. O processo seletivo simplificado, contudo, não garante o recrutamento de pessoal qualificado, dado que sua divulgação não é tão ampla quanto à de um edital de concurso (isso já pôde ser verificado em



outras contratações temporárias realizadas com fundamento na Lei nº 8.745/1993) Além disso, o processo seletivo simplificado não garante uma seleção tão criteriosa dos melhores talentos entre as pessoas recrutadas para o processo, dado que prepondera a análise de currículos, entrevistas e outras técnicas *subjetivas* para seleção, onde vieses dos entrevistadores por razões ideológico-partidárias, raciais, de gênero ou por idade não estão afastadas. Soma-se ao viés de preferência dos entrevistadores a possibilidade de se selecionarem pessoas com conexões familiares com os recrutadores ou outras pessoas que exerçam poder político na instituição.

A lei vigente somente dispensa o concurso público em caso de urgência extrema; do contrário, se assumiria o risco de se ferir de morte a impessoalidade no processo seletivo para entrada no serviço público. Não é por acaso que a Lei 8.745/1993 define, em seu Art. 2º, que a contratação temporária deve ser utilizada em casos de calamidade pública e emergência de saúde pública, ou se encaixar em um caso especificado num rol exaustivo de atividades de curta duração, tal como o é a realização de censo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por exemplo. Por essas razões, é temerário ampliar as possibilidades de contratação temporária de pessoas no serviço público.

O texto definiu o marco temporal para os contratos por tempo determinado, 10 anos, mas não há limitação. A administração pública poderá ficar até 10 anos sem fazer concurso público para determinados cargos. O contrato temporário tem a característica de resolver um problema imediato até que a Administração Pública consiga solucionar problemas estruturais permanentes. O prazo de 10 anos é muito superior ao mandato eletivo que é quatro anos, o que incentiva os gestores não resolverem problemas permanentes da administração. Dez anos é um prazo demasiadamente longo e poderão ser contratadas dezenas de pessoas sem qualquer limitação.

As pessoas contratadas por tempo determinado não terão incentivos de melhorias pois sabem que poderão ser demitidas a qualquer momento, sem justa causa, e terão que procurar nova colocação no mercado de trabalho. Trata-se de um **vínculo empregatício precário**. Pode ser entendido como se o Estado estivesse dando um "mau exemplo", em franco desrespeito aos direitos trabalhistas, criando uma nova classe de trabalhadores **"com emprego, mas sem condições de sustento"**.



Isto é evidente porque, na forma do texto proposto, os trabalhadores sofrerão **evidente subtração de direitos trabalhistas**. De acordo com o art. 3º, §6º, serão aplicados os seguintes direitos trabalhistas aos contratos por tempo determinado "São assegurados, aos agentes públicos contratados por tempo determinado a partir da promulgação desta emenda à Constituição, os direitos previstos nos incisos IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX do art. 7º da Constituição Federal".

Por outro lado observa-se que o texto **retira os seguintes direitos trabalhistas previstos nos seguintes incisos do art. 7º da CF:**

- **relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos(I);**
- **seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário(II);**
- **fundo de garantia do tempo de serviço(III);**
- **participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei (XI);**
- **aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei(XXI);**
- **aposentadoria (XXIV); a**
- **assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas(XXV);**
- **reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (XXVI);**
- **proteção em face da automação, na forma da lei (XXVII);**
- **seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa (XXVIII);**
- **ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os**



**trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho (XIX); proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (XXX);**

- **proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (XXXI);**
- **igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso (XXXIV).**

O texto proposto **restringe diversos direitos trabalhistas numa clara violação aos direitos e garantias fundamentais.** Os contratados por prazo determinado serão privados de uma série de direitos aos quais os trabalhadores urbanos e rurais fazem jus. Observa-se que os contratados ficarão num limbo jurídico, por não possuírem as seguranças do Regime Jurídico Único e não serem regidos integralmente pela CLT.

**Observa-se ainda o limbo jurídico que os contratados serão jogados. Os trabalhadores não terão a segurança do Regime Único e nem da CLT, além de perderem vários direitos e garantias previstos no art. 7º da CF. O instrumento de contrato temporário é para solucionar questões urgentes não para se tornar regra. A administração pública será incentivada a deixar problemas estruturais e permanentes sem resolução por anos.**

O substitutivo manteve a previsão contida no novo art. 37-A para estabelecer que **“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira”.**

**O texto do relator aprofunda na temática dos contratos por tempo determinado e retrocede nas condições**



para esse tipo de contrato. Segundo o Dieese<sup>2</sup>: “A ampliação dos contratos por tempo determinado e os instrumentos de cooperação contribuem para a redução do alcance da estabilidade no conjunto do funcionalismo público, pois relega à maioria das carreiras uma lacuna, uma vez que o relatório não se detém em regulamentá-las. Isso significa que a maioria dos servidores não alcançará a estabilidade, pois os gestores terão a possibilidade de contratarem força de trabalho por meio dos contratos temporários e dos instrumentos de cooperação, que ainda podem servir para a privatização dos serviços públicos”.

Os instrumentos de cooperação estão mantidos e representam a constitucionalização das possibilidades da terceirização e privatização dos serviços públicos. Serviços essenciais como saúde e educação poderão ser objeto de terceirização. **A falta de limitação do contrato por tempo determinado o tornará a regra e os concursos públicos escassos, ou seja, o que era excepcional será a regra.**

A redação do Art. 37-A é excessivamente permissiva a desvio de finalidade dos recursos públicos. Os “instrumentos de cooperação” a que refere o dispositivo permitem “o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira”. Nota-se que, **ao contrário de contratos de terceirização regulares, onde o Estado recebe serviços prestados por mão-de-obra contratada**, o compartilhamento permitido pelo Art. 37-A permite que servidores públicos, remunerados pelos cofres públicos, trabalhem na estrutura física dos entes particulares. Desta forma, é impossível garantir que os servidores “emprestados” para empresas trabalharão para a finalidade pública para a qual foram convocados e pela qual são remunerados. Pelo contrário, é bastante provável que confundirão suas tarefas com as tarefas dos demais empregados das empresas que os recebem. E para piorar, inserindo um absurdo dentro de outro absurdo, o Art. 37-A dispensa a compensação financeira – ou seja, a empresa privada poderá utilizar a mão-de-obra paga pelos cofres públicos... de graça!

2 <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecial5Pec32.pdf>



Em resumo, o **Art. 37-A cria a temerária "terceirização ao contrário, gratuita": o Estado remunera pessoas extremamente bem selecionadas e capacitadas para trabalharem de graça, sem qualquer contrapartida financeira, como complementação do quadro de pessoal de empresas "parceiras".**

Mas os absurdos não se encerram aí. Essa "terceirização ao contrário, gratuita" é feita sob um discurso de racionalização do uso de recursos públicos, como se empregar recursos públicos para atender interesses particulares fosse um bom exemplo de gestão moderna. É evidente que esse tipo de "parceria sem contrapartidas" não resiste a um elementar teste de lógica administrativa. Enquanto os servidores "emprestados" para empresas privadas trabalharão para outras finalidades, os serviços públicos para os quais eles foram contratados deixarão de ser realizados.

O Art. 37-A não apenas legaliza, ele constitucionaliza o desvio de finalidade de recursos públicos e do trabalho de pessoas remuneradas pelos cofres públicos. Será claramente impossível conter a alta de gastos públicos após a PEC 32/2020 entrar em vigor; afinal, o Estado remunerará pessoas para trabalhar para si e para prestarem serviço em empresas particulares. Não há fundo público que aguarde essa pressão.

Ademais, redação do inciso IX-C do Art. 37 no substitutivo do relator evidencia que as atividades não-finalísticas dos órgãos serão tratadas como "terceirizáveis" ou passíveis de substituição por contratados temporários. De forma geral, essa redação se refere às atividades administrativas, comumente referidas como atividades "de suporte" ou "de apoio" à atividade principal de cada órgão público.

Ao se tratar as atividades administrativas como atividades menos relevantes, negligencia-se o fato de que várias delas têm por característica o **exercício direto da Gestão Pública**, aplicando a Lei e as regras de ofício em nome do Estado para **gerir o dinheiro público, licitações, contratos e pessoas.**

A gestão orçamentária e financeira dos órgãos públicos deve ser feita por servidores públicos qualificados, para se garantir a impessoalidade e o fiel cumprimento da Lei no tocante ao





planejamento orçamentário, empenho, liquidação e pagamento das despesas públicas. É temerário que decisões sobre o uso do dinheiro público seja exercido por pessoas sujeitas a pressões políticas (servidores não estáveis), pessoas que não têm vínculo com o Estado e, portanto, não podem ser responsabilizadas por eventuais desvios de recursos (terceirizados) ou ainda por pessoas que somente permanecerão na atividade por tempo determinado, reduzindo seu comprometimento com a especialidade de gestão de orçamentária e financeira.

De forma semelhante, a condução de licitações e a gestão de contratos públicos somente pode ser feita por pessoas com legitimidade para agir em nome do Estado. Pessoas submetidas a pressões políticas podem ser coagidas a direcionar licitações em favor dos interesses de seus padrinhos políticos ou estipular condições contratuais com margens para fraudes.

Embora não seja tão óbvio e visado quanto os dois casos anteriores, a gestão de pessoas no setor público também pode ser conduzida a desvios de finalidade. Servidores não-estáveis das áreas de Recursos Humanos, se submetidos a pressões políticas, podem ser levados a “fazer vista grossa” para nepotismos e clientelismos na seleção de pessoas e na avaliação de seu desempenho.

É particularmente preocupante que as modificações do substitutivo sobre a seleção e a avaliação de servidores públicos se some ao fato de elas serem conduzidas por servidores não-estáveis. Se a seleção de pessoas para contrato temporário é feita por processo simplificado (ou seja, menos rigoroso do que o concurso, na lacônica redação do §4º do Art. 4º do substitutivo), e essa seleção ainda por cima é conduzida por outros servidores não-estáveis, é evidente que se abre enorme brecha para que as regras do processo “simplificado” possam ser dobradas em favor de interesses não republicanos, pressionando servidores não-estáveis a dar vantagem para candidatos preferidos pelos mandatários de plantão. Da mesma forma, as avaliações de desempenho administradas por servidores não-estáveis na área de recursos humanos podem ter seus resultados manipulados, conforme interesses e pressões políticas. É exatamente por essa razão que a estabilidade do servidor público é a principal ferramenta jurídica para se evitar a prevaricação.



Muito depreciada em discursos de com falso verniz de liberdade econômica, **a estabilidade do servidor público nada mais é do que seu direito à ampla defesa no momento da demissão.** Apenas isso. A estabilidade não é uma “proibição para demitir”, como muito se propagandeia. Ao se operar uma demissão de servidor estável, a ele é dado a chance de se defender, nos autos de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), para contrapor os argumentos do administrador que requereu sua demissão. Com isto, evita-se que o administrador demita o servidor estável por mero desapareço, por divergência ideológica, por preconceito ou por qualquer outra motivação frívola.

Por esta razão, é alarmante que o substitutivo do relator proponha a revogação do parágrafo único do Art. 247 do texto constitucional vigente, pois tal dispositivo é justamente aquele que assegura o direito à ampla defesa no caso de “insuficiência de desempenho”. O perigo reside na possibilidade de o administrador, aplicando seu entendimento subjetivo sobre o desempenho do servidor, conceder-lhe injustamente uma nota demasiadamente baixa. Na forma do substitutivo, não há chance de ampla defesa ao servidor, que é demitido em rito sumário (vide art. 41, § 1º-B).

Por tais razões, a redação do substitutivo se converte em um incentivo à prevaricação, pois será positivamente avaliado (e permanecerá no cargo) apenas o servidor que for subserviente, mesmo a chefes com interesses escusos.

Para os casos de processos que correm no âmbito do Poder Judiciário, texto abre a possibilidades de perda do cargo por decisão proferida por órgão judicial colegiado, **o que é um retrocesso em relação ao texto constitucional vigente, que determina sentença judicial transitada em julgada.**

O texto incorpora ainda a possibilidade de que determinado cargo seja extinto **por ser definido como desnecessário ou obsoleto na forma de lei específica, devendo os servidores admitidos após a promulgação da PEC serem exonerados com indenização e os servidores anteriores à PEC realocados em novas funções.**



O texto não promove uma reforma administrativa para todos, somente prejudica os servidores da base da pirâmide, como médicos, enfermeiros, professores e assistentes administrativos.

### **III- CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, a proposta é flagrantemente inconstitucional por: abolir direitos e garantias fundamentais; terceirizar o serviço público; não combater privilégios dos membros de poder; facilitar a demissão dos servidores públicos; gerar insegurança jurídica; prejudicar direito adquirido; precarizar relações trabalhistas; não atender os anseios da sociedade e representar um grave retrocesso social. Destarte apresento meu voto pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020.

Sala da Comissão, de setembro de 2021.

**Deputado Prof. ISRAEL BATISTA**

**PV/DF**





## **Voto em Separado** **(Do Sr. Professor Israel Batista )**

Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Assinaram eletronicamente o documento CD215297005500, nesta ordem:

- 1 Dep. Professor Israel Batista (PV/DF)
- 2 Dep. Paulo Teixeira (PT/SP)
- 3 Dep. André Figueiredo (PDT/CE)
- 4 Dep. Fábio Trad (PSD/MS)
- 5 Dep. Milton Coelho (PSB/PE)

