

NOTA Nº 13/2021

PEC Nº 32/2020

Assunto: *Substitutivo Adotado pela Comissão Especial da PEC 32/2020 (Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa).*

1. Breve relato sobre os trabalhos da bancada do Partido dos Trabalhadores na Comissão Especial da PEC 32/2020

Após a série de quinze audiências públicas realizadas na Comissão Especial, o Relator Arthur Maia apresentou seu primeiro substitutivo no dia 31/08/2021. Logo no dia seguinte, retificou o texto, apresentando novo substitutivo no dia 01/09. Com base nesse texto foram realizados os debates no âmbito da Comissão Especial e apresentados os destaques para início da votação.

Porém, no dia 15/09, após todo o debate transcorrido, foi apresentado o 3º substitutivo com profundas alterações de mérito no texto, inclusive novos temas que não haviam sido debatidos ou sequer abordados pela Comissão Especial. A inserção destes temas - relacionados ao tratamento constitucional das Polícias Judiciárias e seus diretores - levantou polêmicas e debates acirrados, culminando com a apresentação do 4º substitutivo no dia 16/06, restabelecendo o texto do dia 1º de setembro.

No dia 17/09, após intensa negociação, o relator enviou novo texto, informal, sobre o qual se daria a votação na semana seguinte. Não obstante, no dia 22/09 foi apresentado uma 5ª versão do substitutivo, às 16h21min da tarde, com importantes avanços no mérito, sobre o qual se apresentaram novos destaques, tendo sido iniciado o processo de votação.

Não obstante, durante os acalorados debates de procedimento de votação, na noite do dia 22/09, um 6º substitutivo foi inserido no sistema, sem que houvesse uma comunicação oficial do Relator ou do Presidente da Comissão Especial aos deputados reunidos em debate. Por acaso, o novo texto publicado às 21h08min foi descoberto pela bancada da oposição, situação que provocou intensos debates e desgastes, posto que o novo texto continha importantes alterações de mérito. A sessão foi suspensa e depois encerrada.

Na manhã do dia 23/09, já após o horário agendado para o início da votação, foi apresentado o 7º substitutivo, com retorno de temas graves que já haviam sido extirpados pelo próprio relator, sobre o qual efetivamente a bancada na Comissão Especial se debruçou, após longa obstrução da oposição, tendo sido aprovado com uma diferença de 10 votos (Sim: 28; Não: 18; Total: 46).

Durante a votação três temas foram objeto de destaque pela bancada do PT:

- Destaque para votação em separado do §6 do art 173 que consta no art. 1º do Substitutivo (impede negociação para concessão de estabilidade pelos empregados públicos)

- Destaque, para votação em separado, do inciso I-A do §3º do art. 169, inserido pelo art. 1º do substitutivo (dispositivo que permite redução de jornada e redução de remuneração dos servidores em caso de ajuste fiscal)

- Destaque para fins de supressão da expressão "ou de paralisação de atividades essenciais" do §5º do art 4º do substitutivo. (a expressão inclui a substituição de servidores em greve por contratação de temporários – fere o direito legítimo de greve)

Após intensos debates, dentre os 20 destaques apresentados, apenas o destaque nº 1 foi aprovado, apresentado pela bancada do Bloco PROS, PSC e PTB, com o intuito de alterar o art. 144 da Constituição para reconhecer as Guardas Municipais como um dos órgãos de Segurança Pública, com natureza policial.

2. O Substitutivo Adotado pela Comissão Especial da PEC 32/2020

Considerando o texto aprovado pela Comissão Especial, apresentamos a seguir o resumo com os principais pontos.

De início, consideramos que o relator manteve o Regime Jurídico Único atualmente existente, eliminando as 5 novas formas de vínculo constantes no texto original da PEC, preservou o regime próprio de previdência dos servidores, excluiu referências a temas de natureza orçamentária ou mesmo do trato da atuação estatal nas atividades econômicas.

Porém, realizou uma série de alterações importantes e trouxe inovações que estarão a seguir delineadas, mantendo, todavia, fragilidade à estabilidade dos servidores, ampliação das hipóteses de trabalho temporário na prestação de serviços públicos, o mecanismo para privatização dos serviços públicos e forte neutralização das vantagens/benefícios conquistados por empregados públicos nas negociações coletivas.

O texto aprovado também contém diversos dispositivos que afetam diretamente os direitos dos atuais servidores, apesar da relativa melhora das regras de transição.

A seguir apresentamos, em ordem topográfica, e por temas, a síntese do conteúdo aprovado pela Comissão Especial.

a. Novas competências legislativas da União

O novo texto inseriu incisos no art. 22 da Constituição para prever a competência da União para dispor através de lei ordinária sobre normas gerais de:

- criação e extinção de cargos públicos, concurso público, critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão, estruturação de carreiras,

política remuneratória, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal; **Art. 22, XXX** - em evidente retrocesso, o substitutivo aprovado não veda que tais normas não podem ser veiculadas por medida provisória.

- sobre contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo. **Art. 22, XXXI**

Importante considerar que tais normas podem ser editadas a partir de projetos de lei, deixando o Governo livre para seguir regulamentando a Reforma Administrativa em legislação infraconstitucional pela edição de medida provisória sobre diversos temas que afetam diretamente os servidores públicos.

Também fica preservada a intenção original da PEC no sentido de retirar dos entes subnacionais a autonomia plena para dispor sobre tais temas afetos ao seu quadro de pessoal.

Ainda o texto insere impedimento de o tema da demissão de servidor estável em decorrência de ajuste fiscal com pessoal ser matéria editada via Medida Provisória (art. 62, §1º, V).

b. Contratos por tempo determinado

Um dos principais retrocessos do texto aprovado pela Comissão Especial, a regulamentação dos contratos temporários foi ampliada, tendo sido excluída a referência a "excepcional interesse público" para justificar contratação por tempo determinado. Ou seja, **autorizando constitucionalmente mais as hipóteses de contratação por tempo determinado retirando as balizas constantes no texto original da PEC.**

O novo texto permite de forma genérica a “contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias, as quais, se relacionadas a atividades permanentes, deverão revestir-se de natureza estritamente transitória” (**Art. 37, IX**).

Apesar da previsão de que tal hipótese de contratação ainda será regulamentada, em linhas gerais pela União e também em termos específicos pelos demais entes federados, **os termos dispostos no substitutivo permitem que a contratação temporária abarque todas as funções exercidas por servidores concursados, inclusive aquelas atividades exclusivas de Estado (o que era vedado nas versões anteriores).**

A amplitude desta hipótese de contratação descaracteriza a lógica de excepcionalidade da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público estabelecida pelo atual art. 37, IX e regulamentada pela Lei nº 8.745/2020. A constitucionalização desta contratação temporária ampla aponta para uma força de trabalho com elevada rotatividade, o que é péssimo para a produtividade e para a qualidade do serviço público. Além de não ser contratada por concurso.

Art. 4º: Institui, em regra temporária (até lei federal definitiva), um regime de contratação por tempo determinado que **passará a valer com a promulgação da PEC**, antes mesmo da regulamentação geral, no qual: **contrato poderá ter duração máxima de 10 anos**, é vedada recontração antes de 2 anos após o fim do contrato, a contratação será mediante processo seletivo simplificado.

Art. 4º §5º: O texto permite a contratação de temporários sem processo seletivo no caso de paralisação de atividades essenciais. Tal previsão é **incompatível com o exercício do direito legítimo de greve**, enfraquecendo a organização das categorias de servidores públicos na luta por melhores direitos e condições de trabalho. A lei de greve, usada também para o serviço público (pois não há lei própria regente do tema) dispõe sobre os limites e os procedimentos necessários para a paralisação em caso de atividades essenciais. Inclusive a lei **veda a contratação de trabalhadores substitutos, exceto mediante acordo da entidade sindical de trabalhadores com a entidade patronal ou diretamente com o empregador**, para manter em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

A supressão desta expressão foi objeto de destaque pela bancada do PT, não tendo sido acolhida pela Comissão Especial.

Os ocupantes de cargos temporários em vigor na data de publicação da PEC permanecerão vigentes até o término do seu prazo ou por mais quatro anos, prevalecendo o período de menor duração. Tal previsão é evidentemente abusiva, pois autoriza indiscriminadamente a prorrogação de contratos que vigoram por prazos determinados, sem qualquer avaliação de sua necessidade ou da manutenção das situações que os justificaram.

c. Corte de direitos

Art. 37, XXIII: O texto mantém o novo inciso que elenca a vedação de concessão de diversos direitos que alguns servidores ou empregados públicos gozam atualmente, no entanto, o corte é ampliado para outras carreiras, mais custosas: além dos servidores e empregados públicos no âmbito de qualquer dos Poderes e de todos os entes federados, foram incluídos ocupantes de cargos eletivos e aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas. Os direitos vedados são:

- férias superiores a 30 dias;
- adicionais por tempo de serviço;
- aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos,
- licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- aposentadoria compulsória como punição;

- adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão e função de confiança;
- parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e critérios de cálculo definidos em lei, exceto para os empregados de empresas estatais e para os servidores a serviço do Governo brasileiro no exterior;
- progressão ou promoção com base exclusivamente em tempo de serviço;

Na versão do substitutivo aprovado restou evidente que tais cortes **não se aplicam a militares, magistrados, membros do Ministério Público e Defensores Públicos.**

O relator pontuou que a Consultoria Legislativa da Câmara informou que extensão destes cortes aos membros de outros poderes incorreria em inconstitucionalidade, porém a matéria poderá ser destacada para decisão do Plenário. Ocorre que já tramitaram e foram promulgadas outras PECs que também eram afetas a outros poderes sem que tal celeuma fosse impeditivo à sua validade. Vê-se, portanto, que tais alegações (de vício de iniciativa) somente são convenientemente utilizadas quando não interessa ao Poder Judiciário a proposta sendo votada nesta Casa, como é o caso da Reforma Administrativa que pretende evidentemente retirar direitos de todo o funcionalismo público.

Ademais, caso tal entendimento prevaleça (de que não é possível alterar a Constituição por iniciativa de membros de outros Poderes, sendo privativo do Poder Judiciário tratar deste assunto com relação aos próprios membros) jamais os benefícios conferidos aos magistrados poderiam ser revistos por iniciativa própria, pois o STF não figura no rol de habilitados a propositura de propostas de emenda à Constituição constante no art. 60.

Art. 37 §20: inclui dispositivo para vedar a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo - vedação já prevista para servidores - para os detentores de mandatos eletivos, aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas e aos titulares de empregos ou de funções públicas da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como aos dirigentes dos órgãos e das entidades integrantes da respectiva estrutura.

Art. 6º: de início, parece não se aplicar o corte dos benefícios acima listados (XXIII, art. 37) aos atuais servidores e empregados. Ocorre que, a regra de transição veda a concessão ou preservação das vantagens para aqueles servidores e empregados que na data da publicação da PEC não fossem titulares dos direitos mesmo que previstos em lei. Isso significa que, caso um servidor tenha legítima expectativa de direito de completar um anuênio um mês depois de promulgada a PEC, ele não receberá este direito: só está garantido o direito cujo período aquisitivo já tenha sido completado. Ademais, caso as leis que regulam esses direitos venham a ser revogadas, tal revogação também alcança os atuais servidores, estando vedada a edição de outra lei no mesmo teor.

Veja-se que existem indenizações, adicionais e gratificações estabelecidas e, muitas delas, se referem ao desempenho desses trabalhadores/as e sequer preservam aqueles que foram definidos em normas infralegais e negociais, afetando imediatamente a composição remuneratória e a progressão tanto de servidores quanto de empregados públicos.

Art. 7º: impede o pagamento de parcelas indenizatórias instituídas apenas em ato infralegal após 2 anos da Emenda.

Tais regras de transição atingem negativamente os atuais servidores.

d. Plataforma Eletrônica de Serviços Públicos

Art. 37, XXIV: torna obrigatória a utilização de plataforma eletrônica de serviços públicos, na forma da lei, que permita:

- a automação de procedimentos executados pelos órgãos e entidades integrantes de sua estrutura;
- o acesso dos cidadãos aos serviços que lhes sejam prestados e à avaliação da respectiva qualidade;
- o reforço e o estímulo à transparência das informações sobre a gestão de recursos públicos;

Art. 3º §5º: Para fins de verificação da gestão de desempenho, inclusive para medição do desempenho dos servidores públicos, outro novo tema inserido pelo substitutivo a ser implantado pela Administração, a satisfação dos cidadãos poderá ser apurada por meio desta plataforma eletrônica. Por enquanto, essa norma consta em regra de transição, pois os entes federados podem adotar lei própria regulamentando essa avaliação dos cidadãos.

Art. 8º: até que esse instrumento seja regulamentado no âmbito dos entes federados, deverá ser aplicada a Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.

Tal instrumento foi reforçado pelo Relator como um avanço em direção a modernização do serviço público e a participação dos usuários.

Art. 37, § 3º-A: Os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta deverão contar com estrutura, processos e ações voltadas à boa governança pública, com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão dos recursos públicos, a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da coletividade.

e. Teto remuneratório

O substitutivo altera a regulamentação da aplicação do teto remuneratório, prevendo que a lei que define as parcelas de caráter indenizatório poderá estabelecer valores máximos e outros requisitos para fins de exclusão de parcelas indenizatórias do limite do teto

remuneratório. Com isso, é mitigada a regra em vigor, que assegura a exclusão das parcelas indenizatórias do teto. **Art.37 §11**

Art.37 §11-A: prevê que a lei que define as parcelas indenizatórias a serem consideradas “extratexto” poderá estabelecer requisitos e valores máximos para que as parcelas por ela abrangidas sejam consideradas indenizatórias e excluídas dos limites remuneratórios. Tal previsão serve para dar segurança jurídica ao projeto de lei do extrateto (PL 6726/2016), recentemente aprovado, que retira do teto parcelas que não são consideradas indenizatórias, mas que compõem justa remuneração ao servidor, como adicionais de insalubridade e periculosidade, horas extras e noturnas.

Art. 37 §11-B: Exclui do teto os pagamentos feitos em moeda estrangeira ao pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior, em evidente concessão de privilégios aos diplomatas e militares que prestam serviços fora do país.

f. **Afastamentos e Licenças**

Art. 37, § 17: O substitutivo manteve as disposições que impedem que os afastamentos e as licenças sejam consideradas para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão, de função de confiança, de bônus, de honorários, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente.

Tal dispositivo é um desestímulo à capacitação dos gestores, na medida em que as licenças para capacitação impedirão a percepção da remuneração do cargo e condições ocupadas pelo servidor.

Tal dispositivo alcançará atuais servidores, tendo em vista que a regra de transição prevista no **art. 9º** permite sua aplicação após a regulamentação em lei específica desse tema.

g. **Privatização através de Instrumentos de Cooperação**

Art. 37-A: O novo texto retomou dispositivo que promove a constitucionalização da possibilidade de prestação de serviços públicos através de **instrumentos de cooperação com a iniciativa privada**, sem os adequados processos de licitação. Pode haver compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

Os parágrafos acrescentados pelo substitutivo preveem a necessidade de edição de lei federal para regulamentação deste tipo de contratação (com possibilidade de regulamentação pelos demais entes federados enquanto tal lei federal não for editada). Somente afastam a possibilidade de contratação de pessoal através desta modalidade para atividades privativas de cargos exclusivos de Estado.

A constitucionalização dessa hipótese privatizante da prestação de serviços públicos foi alvo prioritário de embates na Comissão e consenso entre os partidos da Minoria/Oposição de que é **ponto central para exclusão**.

h. Estabilidade X Avaliação de Desempenho

Art. 39-A: A avaliação de desempenho, que servirá como parâmetro de demissão do servidor estável, deverá ser regulamentada em lei específica, não obstante a PEC já introduz finalidades que deverão ser observadas, considerando ainda que o procedimento de avaliação observará os meios e condições disponibilizados ao servidor para desempenho das atribuições e que será assegurada a reavaliação de desempenho insatisfatório por instância revisora, caso suscitada pelo servidor.

Art. 41, III: o servidor poderá ser demitido em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa em processo administrativo disciplinado por lei federal. Fica mantida, portanto, a regulamentação por lei ordinária, inclusive via medida provisória.

Art. 5º: regulamenta, até que seja editada lei federal, o processo administrativo de exoneração por insuficiência de desempenho.

- O processo administrativo voltado à perda do cargo somente será instaurado após 3 (três) ciclos consecutivos ou 5 (cinco) ciclos intercalados de avaliação de desempenho em que se obtenha resultado insatisfatório.
- A decisão deverá ser proferida por servidores estáveis que não tenham participado dos procedimentos de avaliação de desempenho.
- Serão aplicadas regras processuais que regem o processo que apura acumulação ilegal de cargos (art. 133 da Lei 8112/90).

Art. 11: Insere regra de transição para tratar dos processos de avaliação de desempenho iniciados antes da publicação da emenda, preservando as regras que os disciplinavam na data em que foram instaurados, porém permitindo a sua utilização para fins de demissão por insuficiência de desempenho. Tal regra preserva as regras de direito processual, porém afeta os servidores atuais para fins de fragilidade na estabilidade posto que não será mais necessária lei complementar para tratar do assunto.

Art. 41 §4º: para aquisição da estabilidade, o servidor deverá cumprir com o estágio probatório com obrigatoriedade da avaliação de desempenho em ciclos semestrais (ao total serão 6 avaliações), sendo admitida sua exoneração no caso de resultado insatisfatório em dois ciclos de avaliação. No entanto, a regra de transição mantém as normas que lhes eram aplicáveis na data de entrada em exercício do servidor que estiver com estágio probatório em curso (**Art. 13**).

i. Estabilidade X Ampliação das Hipóteses de Demissão

Art. 41: Apesar da manutenção da estabilidade de todos os servidores públicos, o texto permite a demissão do servidor em três hipóteses:

- em decorrência de resultado insatisfatório no procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa e observada a lei que regulamentará o assunto - a lei passa a ser ordinária e não complementar como está previsto hoje na CF;
- em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado - a primeira hipótese já existe na CF e a PEC introduz a demissão por simples decisão colegiada.
- em decorrência do reconhecimento de que o cargo se tornou desnecessário ou obsoleto - nesse último caso, o demitido fará jus a “indenização” semelhante ao caso hoje previsto de demissão por superação do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (art. 169);

O dispositivo que insere a possibilidade da demissão por decisão de órgão colegiado (**Art. 41, I**), desfaz o marco do trânsito em julgado em face do princípio da presunção de inocência.

O dispositivo que insere o conceito de obsolescência (**Art. 41, §3º**) importa em profunda insegurança na medida em que tal conceito não é tipificado na legislação e deveras abstrato. Atualmente, a extinção do cargo por desnecessidade não gera demissão e sim disponibilidade para alocação em outro cargo.

Com essa inovação, a **estabilidade será vulnerada** a partir de conceitos vagos como “obsolescência”, situação que pode decorrer da simples reorganização de carreiras “novas”, com atribuições mais amplas, tendo-se os cargos antigos como “obsoletos”. Ademais, não é necessário introduzir tal conceito no texto na medida em que o dispositivo original já prevê possibilidade de declaração de desnecessidade do cargo, hipótese que acarreta a sua extinção. A demissão por obsolescência da atividade gerará confusão e ajuizamento de ações em prejuízo da própria administração.

Tais regras atingem atuais servidores, na medida em que: (i) os atuais poderão ser submetidos a avaliação de desempenho conforme previamente regulada na PEC; (ii) amplia-se as hipóteses atualmente existentes de perda de cargo (não apenas por decisão transitada em julgado como vigora hoje) para possibilitar a demissão após decisão proferida por órgão colegiado; (iii) com relação à obsolescência, a regra de transição embora tenha melhorado, não preserva completamente os atuais, pois o texto atual da Constituição garante que o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo e a regra de transição garante apenas que o servidor desempenhe atividades de complexidade compatível com as anteriormente desenvolvidas, definidas em ato administrativo específico, até que se verifique a vacância do cargo, quando

este deverá ser extinto. Ou seja, admite a extinção do cargo e não garante sequer adequado reaproveitamento ou disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. Atualmente a vacância tem hipóteses previstas em lei, porém a nova lei que regulamentará a reforma poderá trazer hipótese de vacância por declaração de obsolescência para justificar a exoneração na sequência. (art. 12) .

j. Pensão por Morte dos profissionais da Segurança Pública

Art. 40 §7º: observado o valor do salário mínimo, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de **forma diferenciada a hipótese de morte do agente penitenciário, socioeducativo, polícias legislativas, policiais federais ou policial civil decorrente do exercício ou em razão da função**.

Com a alteração proposta, fica retirada do texto constitucional a expressão “*quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente*”. Isto é, o benefício da pensão por morte será concedido de forma diferenciada aos dependentes dos servidores da segurança pública que vierem a falecer em decorrência da função, mesmo que não seja a única fonte de renda do beneficiário. Nestes termos, trata-se de uma ampliação do benefício da pensão por morte aos dependentes destes servidores.

k. Cassação de Aposentadoria

Art. 40 §10-A: introduz dispositivo que prevê que a lei não poderá prever a cassação de aposentadoria como hipótese de sanção administrativa.

Em um dos pouquíssimos avanços promovidos pelo relator o dispositivo garante direitos previdenciários ao servidor na hipótese de sanção. Cassar a aposentadoria é uma punição não-razoável, pois faz com que o servidor punido perca todas as contribuições previdenciárias e o tempo de contribuição enquanto exercia o cargo público.

Art. 10: prevê regra de transição para preservar os efeitos das sanções administrativas de cassação de aposentadoria aplicadas até a data de publicação da Emenda Constitucional.

l. Guardas Municipais

Art. 144, VII e §8º: Fruto do único destaque aprovado durante a votação na Comissão Especial, ficou garantido o reconhecimento das Guardas Municipais no rol dos órgãos de segurança pública e a estabelece que passam a ter natureza policial.

Constitucionalmente, as guardas municipais são guardas patrimoniais, competindo a elas a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. A nova natureza policial consolida entendimento sobre possível desfazimento da ideia de polícia comunitária, de perfil preventivo e educativo como concebida a guarda municipal

originalmente, tornando-a aparelho para a repressão, aproximando da função das polícias militares.

m. Redução de Jornada e Redução de Remuneração

Art. 169 §3º, I-A: é inserida, no rol do dispositivo que regula corte de gastos em caso de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a possibilidade de redução transitória de jornada de trabalho dos servidores em até 25%, com correspondente redução da remuneração. Incluiu que este tema é vedado pela via de Medida Provisória.

No texto original tal dispositivo estava topograficamente localizado no art. 37 da Constituição, como um instrumento a ser manejado pelo Administrador a qualquer tempo, sendo vedado para os ocupantes dos cargos exclusivos de Estado. A mudança promovida pelo relator nos últimos substitutivos apresentados, apesar de melhorar aparentemente, pois limita a redução de remuneração dos servidores em caso de ajuste fiscal, não prevê regra de transição que preserve os atuais nem tampouco os cargos típicos de Estado.

Ademais, as medidas de ajuste relacionadas nos outros incisos do art. 169 §3º (redução de cargos em comissão e funções de confiança e redução de não estáveis) não são prioritárias, ficando a cargo do gestor a escolha de qual medida de ajuste fiscal adotar. Então, sempre que houver ajuste fiscal em razão do não cumprimento da LRF, poderão reduzir salários dos servidores estáveis atuais, não sendo obrigatório seguir uma ordem para corte de despesas que só em último caso seja o corte do salário do servidor. Ou seja, tal instrumento poderá ser muito utilizado em prejuízo a todos os servidores, inclusive os atuais.

Tal matéria foi objeto de destaque da bancada do PT, com vistas à supressão, porém não logramos êxito na sua aprovação.

n. Prejuízos aos Empregados Públicos

Art. 173 §6º: o texto aprovado mantém o impedimento de negociação coletiva dispor sobre 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. **Não há regra de transição, ou seja, atinge atuais empregados públicos.**

Tal matéria foi objeto de destaque da bancada do PT, com vistas à supressão, porém não logramos êxito na sua aprovação.

Art. 201 §16: define idade de aposentadoria compulsória do empregado público em 75 anos e obriga encerramento automático do vínculo de trabalho com essa aposentadoria.

Art. 6º: impede fixação de parcelas indenizatórias instituídas apenas em ato infraregal (instrumentos negociais, inclusive) após 2 anos da vigência da Emenda. **Regra de transição que atinge negativamente atuais.**

Art. 14: determina a aplicação da aposentadoria compulsória e do fim automático do vínculo aos empregados que já tenham completado 75 anos na data de publicação da Emenda e não tenham sido aposentados ou que tenham mantido o vínculo após a concessão do benefício. **A regra alcança os atuais empregados públicos nessas condições.**

o. Funções Exclusivas de Estado

Art. 247: O substitutivo remaneja para o art. 247 (antes estava no art. 37, IX) a definição de quais são os cargos exclusivos de Estado: “assim compreendidos os que exerçam diretamente atividades finalísticas afetas à segurança pública, à manutenção da ordem tributária e financeira, à regulação, à fiscalização, à gestão governamental, à elaboração orçamentária, ao controle, à inteligência de Estado, ao serviço exterior brasileiro, à advocacia pública, à defensoria pública e à atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público”.

O §2º do dispositivo relaciona todas as carreiras diretamente afetas à segurança pública, a fim de rechaçar insegurança quanto à interpretação deste conceito, inserindo inclusive polícias legislativas, os agentes de trânsito e peritos criminais.

O §3º trata de excluir do rol das carreiras exclusivas de Estado os servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio, o que gera profunda insegurança jurídica aos servidores quanto a esse enquadramento, e pode também fragilizar a prestação dos serviços públicos. Esse tema deverá gerar judicialização futura para o enquadramento.

A proteção aos cargos exclusivos de Estado enfraqueceu substancialmente no texto aprovado pela Comissão Especial, tendo sido retiradas vantagens anteriormente previstas: poderão ser atingidos pela redução de jornada com respectiva redução de até 25% na remuneração, caso a receita corrente líquida estoure o limite da Lei de responsabilidade fiscal; não ficam livres e não tem regras privilegiadas nas avaliações periódicas, que podem ser usadas para direcionar ações dos servidores avaliados inclusive para fins de demissão; o relatório aprovado na Comissão Especial suprimiu a vedação de contratação temporária para as atividades exclusivas de Estado, precarizando também a forma de contratação destas atividades.

A definição trazida pelo relator não é ampla e exclui atividades que notoriamente são exclusivas de Estado, como as atividades de produção de estatísticas e pesquisas aplicadas às políticas públicas, à previdência social, o fomento, às relacionadas à atividade ou prestação jurisdicional antes do processo judicial (procedimentos preliminares), dentre outras.

A diferenciação de servidores não é necessária, uma vez que a estabilidade estará mantida para todos, servindo apenas para manter um tratamento anti isonômico com relação aos demais.

p. Previdência dos policiais

Art. 2º: o texto aprovado pela Comissão contou com dispositivo inserido pelo Relator para alterar regra de transição da Emenda Constitucional nº 103 (“reforma da previdência”) conferir direitos previdenciários de integralidade e paridade na aposentadoria e pensão por morte vitalícia decorrente do exercício ou em razão da função para as carreiras policiais (civis do DF, legislativos e os federais), inclusive agente federal penitenciário e socioeducativo.

q. Gestão de Desempenho

Art. 22, XXX e Art. 3º: A despeito da necessidade de regulamentação do assunto por lei específica, o texto introduz regra de transição que já estabelece regras gerais para orientar a gestão de desempenho que será obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Pública e será realizada em ciclos de 12 meses:

- terão que definir propósito, metas, indicadores para aferição dos resultados e satisfação dos usuários, adotar instrumentos de abordagens distintos para áreas diversas da administração, procedimentos destinados a aprimorar funcionamento de órgãos cujo desempenho seja insatisfatório;
- terão que implementar a gestão de desempenho de pessoal com estabelecimento de metas de desempenho individual segundo as características do cargo, emprego ou função pública e realização de avaliação periódica de desempenho nos termos do art. 39-A;
- a satisfação dos cidadãos será apurada pela plataforma gov.br, de que trata a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, ou na forma de outra lei editada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios destinada a regulamentar a plataforma eletrônica de serviços públicos, no respectivo âmbito.

3. Considerações Finais

Após intensos debates na Comissão Especial, o texto da Reforma Administrativa foi aprovado e, dos 20 destaques apresentados, apenas 1 obteve aprovação. Durante todo o processo de deliberação, foram apresentadas 7 versões de substitutivos, bastante diferentes entre si e, por vezes, apresentando temas completamente alienígenos ao debate realizado ao longo dos trabalhos da Comissão, verdadeiros jabutis.

Ao final, foram abordados pelo substitutivo aprovado diversos temas, dentre os quais os que reputamos principais, dizem respeito a possibilidade de privatização dos serviços públicos, a ampliação das hipóteses de contratação de temporários, a flexibilização da estabilidade com a ampliação das hipóteses de demissão do servidor, a possibilidade de redução de 25% da jornada com proporcional redução de remuneração e a falta de preservação dos direitos dos atuais servidores e empregados públicos.

Apesar de propagandeada pelo Relator, pelo Presidente da Comissão Especial e reafirmada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a proteção aos direitos dos servidores atuais não foi garantida no texto aprovado. As regras de transição apresentadas com relação ao corte de várias parcelas remuneratórias flexibilizam o direito dos atuais servidores em muitos aspectos, assim como a regulamentação das novas hipóteses de demissão. Já a possibilidade do corte de jornada e remuneração atinge diretamente os servidores atuais, inclusive aqueles cujo novo texto entende como exclusivos de Estado. O mesmo em relação aos empregados públicos, sobretudo pela vedação de conteúdos mais vantajosos nas negociações coletivas que realizam.

A possibilidade de contratação de temporários evidentemente ampliada no relatório aprovado somada à possibilidade de privatização através dos contratos de cooperação subvertem a lógica de ingresso no serviço público por meio de concurso. A introdução destes elementos no texto constitucional precariza os vínculos, resultando em piora na prestação do serviço e resvalando diretamente na população que mais necessita. Desfigurando a prestação de serviços feita pelo Estado, posto que até suas instalações físicas poderão ser cedidas para a iniciativa privada, tudo sem os mecanismos de licitação e ampla publicidade sobre a transferência da execução dos serviços públicos a particulares.

Não obstante, a aprovação de todos esses mecanismos de ajuste fiscal - que diminuem o Estado brasileiro e entregam o serviço público para a iniciativa privada - foi turbulenta, com muitos percalços na Comissão Especial e com apresentação de 7 textos substitutivos em curto espaço de tempo. O processo ficou marcado por incontáveis manobras, trocas reiteradas de membros, revelando crise e fragilidade na base do governo na Câmara.

A pressão exercida pelos servidores públicos e deputados da oposição durante as deliberações fez com que fosse operada a substituição de deputados da Comissão Especial, com vistas ao atingimento do quórum necessário para a aprovação do texto.

Agora, o texto aprovado segue para análise do Plenário da Câmara dos Deputados. Para ser enviada ao Senado Federal, a matéria precisa ser aprovada por três quintos dos parlamentares - 308 votos, em dois turnos de discussão. Pela movimentação ocorrida na Comissão Especial e manifestações públicas, a matéria não convenceu sobre a conveniência e vantagem política em sua aprovação.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

Clara Lis Coelho de Andrade
Eneida Vinhaes Bello Dultra