

SUMÁRIO

1. Introdução.....	2
2. As Mudanças.....	3
2.1. Art. 37.....	3
2.2. Art.37-A.....	6
2.3 Art. 39.....	7
2.4. Art. 39-A.....	7
2.5. Art. 41.....	8
2.6. Art. 88.....	8
2.7. Artigos Revogados.....	09
3. Conclusão.....	09
4. Referências	11

NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA: A QUEM BENEFICIA?

RESUMO

O presente artigo se propõe a discutir alguns pontos importantes da PEC nº 32 de 2020, a chamada *reforma administrativa*, discutindo-os e ressaltando aspectos positivos e negativos, caso existam, para o país e para o funcionalismo público. Vale ressaltar que se trata da análise de um projeto que ainda não passou pelo crivo do Congresso Nacional, entretanto, a discussão é necessária, uma vez que existem muitos pontos controversos e nebulosos que precisam ser esclarecidos antes das votações.

Palavras-chaves: reforma administrativa, servidor público, PEC 32/2020, cargo público.

ABSTRACT

This article proposes to discuss some important points of PEC No. 32 of 2020, a so-called administrative reform, discussing them and highlighting positive and negative aspects, if any, for the country and the public service. It is worth mentioning that it is about the analysis of a project that has not yet been screened by the National Congress, however, the discussion is necessary, since there are many controversial and nebulous points that need to be clarified before the votes.

Keywords: administrative reform, public servant, PEC 32/2020, public office.

1. INTRODUÇÃO

Passamos, e continuamos passando, por grandes mudanças no nosso país. Entre avanço tecnológico, pandemia e questões políticas existe um poder legislativo que sempre atendeu, e continua a atender, a interesses específicos e a demandas daqueles que compõem as suas respectivas casas legislativas – Câmara e Senado – que deveriam ser “casas do povo”. O povo, na verdade, só tem mesmo o poder do voto. Uma vez investido no cargo, o parlamentar, ou boa parte deles, tem somente uma preocupação: manter-se no mandato. Se possível, até se aposentar. E se manter no cargo eletivo significa ceder às pressões daqueles que financiaram a sua campanha, atendendo aos seus interesses ou distribuindo cargos para, assim, manter o seu “curral eleitoral”. Dessa forma, o poder legislativo brasileiro, mais especificamente a câmara dos deputados, possui as chamadas “bancadas” que defendem, cada uma, seus próprios interesses. A bancada ruralista defende o agronegócio, a empresarial defende seu o capital etc. Tais bancadas representam interesses de milionários, ao invés de representarem os interesses do povo que os elegeu. Nesse ambiente, pouco se vê a representatividade do servidor público, categoria estigmatizada pela mídia e por parte da população que não compreende a importância e o

significado do serviço público. Não compreendem, inclusive, que o político e o juiz são servidores públicos também, mas que são tratados de forma diferente, privilegiada, tendo acesso a bens, mecanismos e recursos financeiros que a grande maioria dos servidores não tem – como professores, agentes de trânsito ou enfermeiros, por exemplo. Dessa forma, o serviço público não é justo e nem igualitário, uma vez que a mesma lei trata servidores de forma desigual e sem critérios razoáveis para essa discriminação. O fato de um juiz ter duas férias num ano, por exemplo, não se justifica, assim como não se justifica o fato de um político que ganha quinze vezes mais que um trabalhador assalariado ter direito a auxílio moradia, auxílio paletó, auxílio combustível e outras tantas verbas indenizatórias. Pensando por esse lado, a ideia de uma reforma administrativa que torne as coisas mais justas parece aceitável e até necessária. No entanto, apesar de a reforma mexer em apenas dois privilégios dos juízes (férias e aposentadoria como punição), ela não trata dos parlamentares, como sempre. Estes estarão sempre resguardados, intocados. Também os chamados cargos *típicos de estado*, que são aqueles de “alto escalão”, como magistrados, profissionais de nível superior da área de finanças, entre outros, como veremos mais adiante, estão protegidos, tendo mais direitos que as outras categorias de servidores públicos. Todo esse cenário, que mantém privilégios inapropriados e tira direitos legítimos, torna necessária a produção deste artigo.

2. AS MUDANÇAS

2.1 Art. 37

O Caput do artigo 37 foi alterado no que diz respeito aos princípios da administração pública que hoje são cinco – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e que o projeto pretende incluir mais oito, que não serão elencados aqui por não serem relevantes para esta discussão. Ressaltamos, apenas, que esses novos princípios parecerem dispensáveis, uma vez que os cinco princípios existentes já contemplam as necessidades jurídicas brasileira de forma satisfatória.

Analisemos a proposta de alteração deste artigo:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **imparcialidade**, moralidade, publicidade, **transparência**, **inovação**, **responsabilidade**, **unidade**, **coordenação**, **boa governança pública**, **eficiência** e **subsidiariedade** e, também, ao seguinte:

I - os cargos, os vínculos e os empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em **emprego público** depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma da lei;

II-A - a investidura em **cargo com vínculo por prazo indeterminado** depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

- a) provas ou provas e títulos;
 - b) cumprimento de período de, no mínimo, **um ano em vínculo de experiência** com desempenho satisfatório; e
 - c) **classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público**, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;
- II-B - a investidura em **cargo típico de Estado** depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:
- a) provas ou provas e títulos;
 - b) cumprimento de período de, no mínimo, **dois anos em vínculo de experiência** com desempenho satisfatório; e
 - c) **classificação final dentro do quantitativo previsto no edital** do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;
- IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público terá prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego público;
- V - **os cargos de liderança e assessoramento** serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas;
- XVI - é **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**;
- XVI-A - **não se aplica a limitação do inciso XVI** ao exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, por ocupante de cargo típico de Estado, quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, **caput**, inciso VII;
- XVI-B - é autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse, observado, em qualquer caso, o disposto no **art. 39, caput, inciso VII;**”

(PEC n° 32/2020. Grifo nosso).

O inciso I foi mantido, o II retirou *funções e cargos públicos* e deixou apenas *emprego público* – vínculo de profissionais de empresas públicas ou sociedades de economia mista – com requisito de concurso de provas ou provas e títulos para a sua investidura. O problema reside no inciso II-A, que cria o chamado *vínculo por prazo indeterminado*, que seria o vínculo efetivo com estabilidade que o servidor tem hoje após o estágio probatório de 3 anos. Esta é, provavelmente, a mudança mais controversa da PEC. Ela preconiza que, além de aprovação em concurso, o indivíduo deve submeter-se a um ano de experiência, sem que esteja investido no cargo, ser, ao final desse ano, aprovado em avaliação de desempenho e estar dentro do quantitativo de vagas previstas no edital para, só depois, ser nomeado e ocupar o cargo. Para a investidura em *cargos típicos de estado* os requisitos são os mesmos, com exceção do tempo de experiência que sobe para dois anos. Vale ressaltar que os cargos típicos de estados não tem essa nomenclatura regulamentada por nenhuma legislação. O que se tem hoje é um consenso do *Fórum Nacional Permanentes de Carreiras Típicas de Estado* (Fonacate) que considera os seguintes cargos como típicos de estado: Fiscalização, Agropecuária, Tributária, Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária,

Inteligência de Estado (ABIN), Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura, Ministério Público (Procuradores).

A PEC não explica o que acontece caso o futuro servidor não seja aprovado após o citado período de experiência. Entende-se que ele será demitido, mas, após a sua demissão, será convocado o próximo da lista? E se o próximo não estiver dentro do número de vagas do edital? Haverá um círculo vicioso onde a administração terá que fazer sempre um novo concurso? De que forma isso gera economia e eficiência para o estado, uma vez que haverá uma alta rotatividade de servidores? Os servidores devem estar lá para manterem a máquina pública funcionando de forma eficiente. Pertencem ao Estado e não ao governo.

O novo texto nomeia as atuais funções de confiança e cargos em comissão de: *cargos de liderança e assessoramento* e afirma que estes cargos poderão assumir atribuições técnicas, algo inconstitucional e questão sobre a qual o STF já se debruçou e decidiu:

“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, **a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; ...”**

(STF, Repercussão Geral. 09/2018. Grifo nosso)

O inciso XVI tira a possibilidade de acumulação de qualquer atividade remunerada, no chamado período de experiência, tanto para os cargos típicos de estado como para os demais. Os incisos XVI-A e XVI-B estão confusos, uma vez que possibilitam que cargos típicos de estado possam acumular cargos públicos na docência e na área de saúde – após o período de experiência – e os demais dependem do que preconiza, segundo a PEC, o inciso VII do art. 39, porém o art. 39 tem somente três incisos.

O inciso XXIII vem trazer vedações das quais somente duas são, não só positivas, mas necessárias: Férias superiores a 30 dias e aposentadoria compulsória como forma de punição. Há direitos que são questionáveis, como a redução de jornada com redução de remuneração (não aplicadas aos cargos típicos de estado) e outros que não deveriam ser retirados como, por exemplo, adicionais e progressões por tempo de serviço e adicional por substituição.

Outro direito que a reforma pretende tirar, na verdade, já não existe mais desde a lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, a chamada *reforma trabalhista* que alterou a CLT, incluindo o §2º no art. 468. Trata-se da incorporação da gratificação de função de confiança ao salário do servidor após dez anos de prestação de serviço público. Este texto que revoga este direito foi

incorporado à Constituição através da emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a chamada *reforma da previdência*. Dessa forma, podemos perceber que a cada reforma os parlamentares vão diminuindo os direitos dos cidadãos e dos trabalhadores públicos e privados. Cada reforma leva com ela uma gama de direitos adquiridos ao longo dos anos. No entanto, os parlamentares continuam com todos os seus benefícios e privilégios preservados.

O §20 da PEC veda a redução de jornada e de remuneração dos cargos típicos de estado, mas no inciso XXIII, alínea “e”, permite a mesma redução para os demais cargos, o que é claramente uma proteção aos cargos de níveis mais elevados financeiramente.

A remuneração básica de um deputado (que não precisa ter nível superior para exercer a função) hoje é de R\$ 33.763,00, sem o desconto do imposto de renda e sem o acréscimo do auxílio moradia que muitos recebem. Não estão nesta conta, também, as verbas de gabinete e as indenizações com transportes, hospedagens e outros. Já o salário base de um professor (que precisa ter nível superior para exercer a função) hoje é de R\$ 2.886,24, segundo o MEC – Ministério da Educação. Esses dados estão no portal da transparência da Câmara dos deputados e no site do MEC, respectivamente e podem ser facilmente acessados.

Então, a quem beneficia essa reforma, em que o estado, em tese, gastará sempre menos, os trabalhadores perdem direitos e os grandes empresários não abrem mão dos seus lucros? Por que não se institui impostos sobre grandes fortunas para aumentar a arrecadação? Por que tirar sempre de quem menos tem? A resposta não é simples, mas um caminho para entendê-la perpassa pelo disposto no início deste artigo que é o da representatividade dos que estão na base da pirâmide social, no parlamento brasileiro. Quem está lá para defender os interesses daqueles que não tem voz?

2.2 Art. 37-A

O artigo 37-A foi acrescentado, possibilitando a cooperação entre órgãos e entidades públicos e privados, de todas as esferas, e permitindo que estruturas e recursos humanos sejam compartilhados com e sem contrapartida financeira, mas o §4º deste mesmo artigo, protege os cargos típicos de estado, retirando-os desse compartilhamento.

Vejamos o artigo:

“Art. 37-A. 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.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput.

...

§ 4º A utilização de recursos humanos de que trata o caput não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado.”

Como podemos ver no parágrafo 1º, trata-se de uma lei de eficácia limitada, pois depende de outra norma que a regule para produzir efeitos.

2.3.Art. 39

“Art. 39. Lei complementar federal disporá sobre normas gerais de:
I - gestão de pessoas;
II - política remuneratória e de benefícios;
III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento;
IV - organização da força de trabalho no serviço público;
V - progressão e promoção funcionais;
VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e
VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37, caput, incisos XVI-A e XVI-B”.

O artigo 39 também é uma norma de eficácia limitada, uma vez que não define nada, apenas prevê definições através de uma futura legislação. O que se tem hoje no artigo 39 e em seus 9 parágrafos é uma série de regramentos e critérios para grupos de trabalhos organizados de maneira técnica. Não ficou claro o que se quer aqui. Talvez uma brecha para se criar uma legislação mais conveniente aos interesses de quem editou o artigo.

2.4. Art. 39-A

“Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:
I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;
II - vínculo por prazo determinado;
III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;
IV - cargo típico de Estado; e
V - cargo de liderança e assessoramento.

Esse é o artigo que cria cinco tipos de vínculo diferentes na administração pública. Como no Direito Administrativo e na Gestão Pública o interesse público está acima dos particulares (CUNHA, 2012. P.37) a Constituição prevê apenas dois tipos de vínculo: o celetista (para trabalhadores de empresas públicas e sociedades de economia mista) e o estatutário (para servidores públicos com regime próprio de previdência). Outros tipos de vínculo são admitidos apenas em caráter de emergência, como o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta – por exemplo, uma vez que o servidor deve ter a garantia de que exercerá a sua função de forma plena e sem medo de represálias. Um fiscal do IBAMA, por exemplo, não pode ter medo de multar um parente do seu superior por medo de ser demitido. Os servidores pertencem ao estado a que servem e não ao governo, que é transitório.

2.5. Art. 41

O artigo 41 privilegia os cargos típicos de estado, possibilitando que tenham a estabilidade após dois anos de efetivo exercício, já contando um ano do período de experiência:

“Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei”.

Atualmente, após a investidura no cargo, o servidor adquire a estabilidade após três anos de efetivo exercício e depois de ser aprovado em avaliação de desempenho específica do órgão em que trabalha. Ao contrário do que muitos pensam, o servidor pode sim, vir a se demitido (o termo correto é exonerado) do serviço público. As hipóteses estão previstas no atual artigo 41 da Constituição:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.”

Podemos perceber que existem três hipóteses para que um servidor perca o cargo público, mas em todas elas existe um procedimento para que a sua exoneração não seja arbitrária.

2.6. Art. 88

O artigo 88 prevê algumas normas de eficácia limitada e beneficia os militares em diversos aspectos. O que mais chama a atenção é a possibilidade de o militar, ainda que na ativa, possa acumular cargo público das áreas de saúde e magistério, que são proibidas às outras categorias que não são militares e nem típicas de estado. Essa parte da emenda ainda está nebulosa e precisa de mais explicações.

“...§ 4º O militar da ativa poderá, na forma da lei, com prevalência da atividade militar e sem aplicação do disposto nos incisos II e III do § 3º, ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério.”

O único aspecto positivo desta questão de acúmulo de cargo público é que no art. 5º ele prevê que quem já está exercendo dois cargos públicos não perde o direito, podendo manter os vínculos.

Por outro lado, o art.9º prevê que em até dois anos após a publicação da emenda os entes federativos poderão escolher em que regime previdenciário enquadrar o servidor com vínculo por prazo indeterminado: se próprio ou geral (INSS).

2.7. Artigos Revogados

Art.37: caput (manteve parte do texto e incluiu mais oito princípios da administração pública); inciso IX (trata de previsão de legislação para atender casos de excepcional interesse público) e alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI (que permitem as acumulações legais de cargos públicos – dois de professor, um de professor e outro de técnico e dois de profissionais de saúde).

Art. 39: incisos I, II e III do §1º (que estabelece padrão e critérios para a remuneração de servidores); parágrafos 2º (que trata de criação de escolas do governo para que o servidor receba cursos de capacitação) e 5º (que indica o estabelecimento de valores mínimos e máximos de remuneração de servidores).

Art. 41: §4º (que afirma ser obrigatória a avaliação de desempenho para a aquisição da estabilidade), o que parece ser contraditório com a nova proposta.

Art. 42: §3º (que permite que militares possam acumular cargos previstos no art. 37, inciso XVI).

Art. 48: inciso XI (que prevê a competência do Congresso nacional para a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública).

Art. 84: parágrafo único (que permite que o Presidente delegue a Ministros, de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União as seguintes atribuições: dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente e prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei).

3. Conclusão

Nem todos os pontos da reforma puderam ser abordados neste trabalho, uma vez que há limitação de espaço e seria necessária uma outra formatação de documento para tratar de cada tema de forma mais aprofundada. A reforma não é simples, pois mexe com Direito Administrativo, Trabalhista e Previdenciário, além de questões políticas profundas.

Os parlamentares brasileiros parecem acreditar que, uma vez no cargo, são “donos” de um pedaço do Estado e não um servidor público. Esquecem que estão lá com o propósito de representar os interesses dos que lhe deram o voto e não daqueles que financiaram a sua campanha com intuito de obter posteriores vantagens ou de ter sempre alguém que vote a favor

dos seus interesses econômicos. Dessa forma, para manter-se no cargo, esquecem-se dos menos favorecidos, lembrando-se deles novamente somente no momento de novas eleições, quando precisam outra vez dos votos para manter-se no poder.

Assim, a PEC 32/2020 mostra-se prejudicial para o servidor que está na base da pirâmide social, é indiferente para parlamentares que continuam mantendo todos os seus privilégios, incomoda um pouco os juízes por tirar dois benefícios que nunca deveriam existir e os cargos típicos de estado que veem, talvez pela primeira vez, alguns benefícios seus serem alvo de reforma especulação. Para o país e para o funcionalismo público em geral, mostra-se confusa e nada eficiente, uma vez que possibilita que servidores da base sintam-se cada vez mais desvalorizados e desestimulados, o que pode gerar um aumento de rotatividade no serviço, adoecimento do servidor e queda de qualidade e produtividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional 103, de 12 de novembro de 2019.

CUNHA JÚNIOR. Dirley. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. Bahia: Juspodivm, 2012.
<http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/65401695>. Acesso em: 28.10.2020;

GOVERNO FEDERAL. CASA CIVIL. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 28.10.2020;

MENEZES, Dyelle. Portal do MEC – Ministério da Educação. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/12-acoes-programas-e-projetos-637152388/84481-mec-divulga-reajuste-do-piso-salarial-de-professores-da-educacao-basica-para-2020>. Acesso em: 29.10.2020;

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/remuneracao>. Acesso em: 28.10.2020;

SENADO FEDERAL. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/transparencia/rh/servidores/nova_consulta.asp. Acesso em: 28.10.2020;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7174097>. Acesso em: 28.10.2020;