

Reforma Administrativa - PEC 32/2020

A Proposta de Emenda à Constituição 32/2020, do Poder Executivo, do governo Bolsonaro, altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A proposta alterava, em seu texto inicial, 27 trechos da Constituição e introduz 87 novos, sendo quatro artigos inteiros. As principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas somente para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças.

A PEC foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em maio de 2021 e aprovada na Comissão Especial em setembro do mesmo ano. O seu relator na Comissão Especial, deputado Arthur Oliveira Maia (UNIÃO/BA), apresentou parecer favorável, com substitutivo, contendo apenas duas alterações ao texto anteriormente submetido aos membros do colegiado, a saber:

1. Supressão das alterações propostas ao art. 144 da Constituição, que previa a condução de inquéritos federais por delegados federais, designados pelo Diretor-Geral da Polícia Federal.
2. A segunda alteração diz respeito à ampliação da duração do chamado “contrato por tempo determinado” previsto no § do art. 3º da PEC, de 6 para 10 anos, já compreendida eventual prorrogação.



Considerações Iniciais

A primeira alteração relevante promovida pelo substitutivo, e que não constava da versão encaminhada pelo Poder Executivo, é a diretriz de que caberá à União disciplinar, mediante normas infralegais, questões gerais sobre: a) concurso público; b) políticas remuneratória, de benefícios e de desenvolvimento de pessoas; c) progressão e promoção funcionais; d) gestão de desempenho e jornada de trabalho; f) a ocupação de cargos em comissão; g) contratação por tempo determinado em regime administrativo ulterior responsável por definir, por exemplo, formas de seleção pública, direitos, deveres, vedações e duração máxima do contrato e h) condições para perda de cargo por desempenho insatisfatório de servidor estável ou em decorrência do reconhecimento de que o cargo se tornou desnecessário.

Cargos Exclusivos de Estado

Em seguida, nas alterações relacionadas ao art. 37 da Constituição Federal, o relator define como cargos exclusivos de Estado **aqueles que são voltados a funções finalísticas e diretamente afetas à:**

- Segurança pública;
- Representação diplomática;
- Inteligência de Estado;
- Gestão governamental;
- Advocacia pública;
- Defensoria pública;
- Elaboração orçamentária;
- Ao processo judicial e legislativo;
- Atuação institucional do Ministério Público;
- Manutenção da ordem tributária e financeira ou ao exercício de atividades de regulação, de fiscalização e de controle.

De acordo com palavras do próprio relator, ao longo da leitura do seu relatório, o termo “Exclusivo de Estado”, para os devidos fins, refere-se às atividades-finalísticas em que **são vedadas a contratação por tempo determinado** para atender à necessidade temporária dos governantes.

Quanto à concessão de vantagens a servidores e empregados públicos

Ao inserir novo inciso XXIII no art. 37 da Constituição, o relator promove uma série de vedações extensíveis a servidores, empregados públicos, em todas as esferas e níveis federativos da administração pública direta e indireta, sim como aos dirigentes dos órgãos e das entidades integrantes da respectiva estrutura, inclusive aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, bem como daqueles que detém mandato eletivo.

A lista de vedações inclui:

- Férias em período superior a 30 dias pelo período aquisitivo de um ano;
- Adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- 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 modalidade de 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 baseadas exclusivamente em tempo de serviço.

Limitação da cessão e de requisição de servidores e empregados públicos

Outro ponto que merece um breve comentário é a limitação de 10% imposta aos atos de cessão e requisição de servidores e funcionários públicos. Esse percentual é calculado a partir do quantitativo estabelecido no quadro de pessoal do órgão ou entidade de origem, relativo ao cargo ou emprego ocupado pelo servidor ou empregado cedido ou requisitado. O efeito dessa norma é “ex nunc”, uma vez que, conforme o art. 8º do substitutivo, não se aplica a cessões ou requisições já efetivadas na data de publicação desta Emenda Constitucional.

Dos afastamentos e das licenças do servidor

Faz-se pertinente uma análise do § 17 do art. 37 da Constituição, inserido pelo substitutivo, para esclarecer que o texto apresentado pelo relator determina que os afastamentos e as licenças do servidor em duração superior a 30 dias estarão fora da 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, com exceção de casos supervenientes, como afastamento por incapacidade temporária, cessões ou requisições e aquelas do pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior, pela sua particularidade. Essas exceções à regra dos 30 dias para licenças serão definidas em lei ulterior e, até lá, não terão efeito legal.

Hipóteses de redução de jornada de trabalho

É inserido, também pelo relator, o § 19 ao art. 37 da Constituição com a finalidade de admitir a redução de até 25% da jornada de trabalho para exercício de cargos públicos assegurado, nesse caso a proporcionalidade da remuneração da jornada reduzida em relação à anteriormente cumprida pelo servidor, ressalvados os casos de limitação de saúde ou para cuidar da saúde de familiares, caso em que a redução não ensejará diminuição de remuneração.

A única exceção à regra de redução de jornada diz respeito àqueles pertencentes às chamadas carreiras exclusivas de Estado. Com efeito, o substitutivo autoriza, já para os atuais servidores e empregados públicos, a opção da jornada reduzida ou pela máxima jornada, estabelecida pelo cargo ou emprego que ocupam.

Avaliação de Desempenho

Será obrigatória, de acordo com o caput novo art. 39-A inserido pelo relatório, na Constituição Federal, a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, realizada de forma contínua e com a participação do avaliado.

As finalidades da avaliação são: aferir a contribuição do desempenho individual do servidor para o alcance dos resultados institucionais do seu órgão ou entidade, possibilitar a valorização e o reconhecimento dos servidores que tenham desempenho superior ao considerado satisfatório, inclusive para fins de promoção ou progressão na carreira, de nomeação em cargos em comissão e

designação em funções de confiança, e orientar a adoção de medidas destinadas a elevar desempenho considerado insatisfatório.

Hipóteses de perda de cargo por servidor estável

Sem prejuízo às hipóteses de extinção de cargo ou em razão de exceder o limite remuneratório de despesa com pessoal (inserida a partir da Emenda Constitucional 109), o servidor estável perderá o cargo, conforme nova redação dada ao § 1º do art. 41 da Constituição: em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; ou em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa, observadas as condições para tal, e ou em decorrência do reconhecimento de que o cargo se tornou desnecessário, assegurado, neste último caso, indenização a um mês de remuneração por ano de serviço.

Considerações às hipóteses de perda de cargo por servidor estável

- i. Na hipótese de invalidação da perda do cargo do servidor estável por decisão judicial, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.
- ii. Na hipótese de recriação do cargo em período igual ou inferior a cinco anos, contados da perda do cargo, o servidor estável que o houver perdido em função de extinção do cargo por lei específica será reintegrado, independentemente da existência de vaga, sem prejuízo da eventual responsabilização do gestor que tenha desencadeado a extinção do cargo, caso se comprove dolo ou má-fé.
- iii. A lei que promover a extinção parcial de cargos ocupados por desnecessidade observará critérios objetivos e revestidos de impessoalidade, para identificar os servidores que serão alcançados pela perda do cargo.
- iv. As normas citadas acima estabelecerão, ainda, a partir de alteração na o art. 247 da Constituição, critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável investido em cargo exclusivo de Estado. A perda do cargo na hipótese de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, observados os critérios objetivos e revestidos de impessoalidade dependerá de processo administrativo em que seja assegurado ao servidor direito ao contraditório e à ampla defesa.
- v. Conforme o Art. 11 do substitutivo, extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável admitido até a data de publicação desta Emenda Constitucional ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu

adequado aproveitamento em outro cargo. Nesta hipótese, não será considerado, para nenhum fim, a perda do cargo.

Avaliação de desempenho como condição para a aquisição da estabilidade

Ainda no rol das alterações promovidas no art. 41 da Carta Magna, consta como condição para a aquisição da estabilidade a avaliação de desempenho em ciclos semestrais, até o fim do prazo de estágio probatório de 3 anos de efetivo exercício, observada a obrigatoriedade de avaliação periódica de desempenho, realizada de forma contínua e com a participação do avaliado.

Aposentadoria compulsória e fim do vínculo empregatício aos servidores de fundações públicas

Um ponto que merece atenção é a alteração promovida ao § 16 ao art. 201 da Constituição. O substitutivo determina que os empregados da administração direta, autárquica e fundacional, dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias terão o vínculo empregatício automaticamente extinto e serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade de 75 anos. Essa regra tem efeito *“ex tunc”* pois atinge inclusive para aqueles que já tenham completado 75 anos na data de publicação desta Emenda Constitucional e não tenham sido aposentados ou tenham mantido o vínculo após a concessão do benefício.

Disposições transitórias sobre perda de cargo por desempenho insatisfatório

No caput do art. 4º do substitutivo, está positivado que, até que entrem em vigor as condições para perda de cargo por desempenho insatisfatório de servidor estável, o processo administrativo voltado à perda do cargo, em decorrência a hipótese de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho será instaurado somente após 3 ciclos consecutivos ou 5 ciclos intercalados de avaliação de desempenho em que se obtenha resultado insatisfatório, e conduzido, obrigatoriamente, por órgão colegiado composto por servidores ocupantes de cargo efetivo ou ocupantes do mesmo cargo do servidor avaliado, quando incidir sobre os servidores investidos em cargos exclusivos de Estado.

Dos direitos adquiridos

O caput do art. 5º do substitutivo ressalta que não se aplica ao servidor ou ao empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de

economia mista admitido antes da data de publicação desta Emenda Constitucional, as vedações referentes à concessão de vantagens, restrita à hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, salvo se vier a ser alterada ou revogada futuramente.

Ou seja: a concessão das vantagens já atualmente gozadas pelos servidores mediante lei existente até 1º de setembro de 2020 poderá ser revogada futuramente, fazendo-os cair no rol de vedações anteriormente citado.

Extinção de parcelas indenizatórias infralegais

O caput do art. 6º do substitutivo esclarece que as parcelas indenizatórias instituídas apenas em ato infralegal serão extintas após dois anos da data de publicação desta Emenda Constitucional.

Avaliação Política

O ambiente político e econômico não se mostra favorável para a continuação da tramitação da PEC em Plenário, isso porque a referida reforma não possui o apoio do governo. Segundo a Ministra da Gestão, Esther Dweck, existe a concordância sobre a necessidade de mudanças no serviço público, mas não nos moldes propostos pelo antigo governo. Além disso, a ministra já declarou que diversas por meio da Reforma Tributária.

Por outro lado, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP/AL), tem pressionado o governo para o andamento da discussão da PEC, principalmente sob o argumento de que a Reforma Administrativa vem em contraponto à política econômica de déficit zero, do Ministro Fernando Haddad, limitando as despesas do Estado. Tal política econômica, de acordo com o PLOA de 2024, impactará em R\$ 168,5 bilhões os cofres públicos, por meio de ajustes e instituição de impostos.

Lira vem pressionando também os grandes empresários, levando um discurso de que as mudanças da proposta só valerão para novos funcionários e que, portanto, não fere o direito adquirido dos servidores públicos estáveis, além de defender que trará teto para as despesas e previsibilidade para o serviço público no geral.

Extrateto - PL 2721/2021 (PL 6726/2016)

O projeto é de autoria da Comissão Especial do Senado, e disciplina, no âmbito da administração direta e indireta dos entes da federação, a aplicação do limite remuneratório de agentes públicos, aposentados e pensionistas, de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal. Pela sistemática adotada pelo texto da Câmara dos Deputados, apenas poderá ser pago parcelas remuneratórias acima do teto que estejam expressamente descritas pelo projeto.

Atualmente o PL do Extrateto aguarda a designação de relator pelo presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, Davi Alcolumbre (União/AP). O nome cotado para a relatoria é o do senador Nelsinho Trad (PSD/MS). Destaca-se que foi aprovado o substitutivo na Câmara dos Deputados e que, portanto, este será o texto levado em consideração e que somente poderá ser apreciado sua aprovação ou rejeição, não sendo mais possível alterá-lo.

Uma das principais alterações do substitutivo é a punição para agentes públicos que excluírem do teto parcelas que não estejam expressamente relacionadas na lei. Essa exclusão configura crime de improbidade administrativa, com punição tanto para o agente que autoriza o pagamento quanto para aquele que o efetua. A pena é de detenção de 2 a 6 anos para quem excluir ou autorizar a exclusão do teto salarial.

Regras

De acordo com o substitutivo aprovado, 32 tipos de pagamentos serão considerados indenizações, direitos adquiridos ou ressarcimentos e, por isso, ficarão na lista dos que podem ser pagos acima do teto. Entretanto, há limites em alguns deles, geralmente relacionados ao teto específico para a remuneração do agente público. Essas regras se aplicam aos agentes públicos de todas as esferas de governo e a todas as esferas de Poder, incluindo Ministério Público, Defensoria Pública, contratados temporários, empregados e dirigentes de empresas públicas que recebem recursos dos governos (dependentes) para pagar salários e custeio, militares e policiais militares, aposentados e pensionistas.

Para certos tipos de pagamentos, foi fixado um limite para o recebimento de valores a esse título. É o caso, por exemplo, do auxílio-alimentação, limitado a 3% do teto aplicável ao agente. Valores para o pagamento de plano de saúde serão limitados a 5% desse teto. Auxílio-transporte e auxílio-

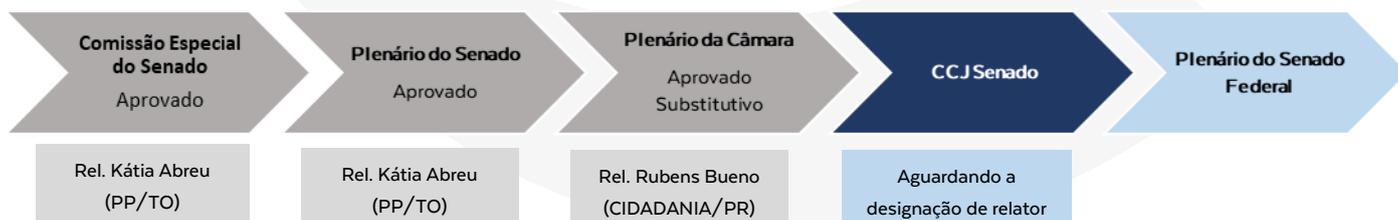
creche para crianças até 5 anos poderão ser recebidos em valores de até 3% do teto para o servidor.

Para diárias e indenização devida em virtude do afastamento do local de trabalho para execução de trabalhos de campo, o valor máximo será de 2% do teto por dia, exceto no caso de moeda estrangeira.

Avaliação Política

O ambiente político para a deliberação do projeto não é favorável. No ano passado, o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD/MG), havia condicionado a votação do projeto à votação da PEC 63/2013, que foi arquivada, mas substituída pela PEC 10/2023, que trata da valorização por tempo de exercício dos magistrados e membros do Ministério Público e que atualmente aguarda sua deliberação na CCJ.

Em contrapartida, o Congresso como todo vem pressionando o governo em relação a uma reforma administrativa, o qual, o PL do Extrateto é parte. Em especial, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP/AL), possui o discurso da necessidade de limitação de despesas, o que traz enfoque para o projeto.



Lei Geral dos Concursos - PL 2258/2022 (PL 252/2003)

O projeto é de autoria do então senador Jorge Bornhausen, e disciplina as regras para a realização de concursos públicos em todas as etapas da seleção, da autorização, planejamento e execução até a avaliação do certame. Ainda, segundo a proposição, os estados e municípios poderão definir normas próprias.

Atualmente o PL da Lei Geral dos Concursos aguarda a designação de relator pelo presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, Davi Alcolumbre (União/AP). Destaca-se que foi aprovado o substitutivo na Câmara dos Deputados e que, portanto, este será o texto levado em consideração e que somente poderá ser apreciado sua aprovação ou rejeição, não sendo mais possível alterá-lo.

O substitutivo aprovado estabelece que os concursos públicos deverão realizar avaliação por provas, ou provas e análise de títulos. Também será possível a etapa de curso de formação. O objetivo das seleções públicas de pessoal será avaliar conhecimentos, habilidades e competências para o cargo em questão. O PL autoriza a realização de provas a distância, de forma online ou por plataforma eletrônica com acesso individual seguro. As regras específicas serão definidas por regulamento da administração pública ou do órgão contratante, observados os padrões legais de segurança da informação.

Pelo texto aprovado, são consideradas formas válidas de avaliação:

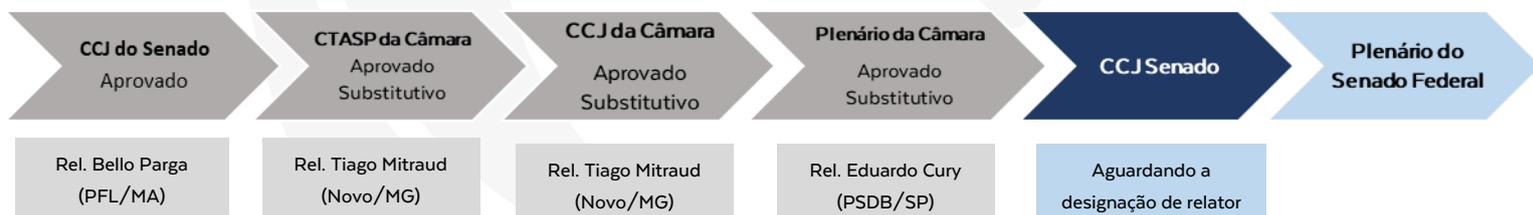
- provas escritas, objetivas ou dissertativas, e provas orais que cubram conteúdos gerais ou específicos;
- elaboração de documentos e simulação de tarefas próprias do cargo, bem como testes físicos compatíveis com as atividades habituais;
- avaliação psicológica, exame de higidez mental ou teste psicotécnico, desde que conduzidos por profissional habilitado nos termos da regulamentação específica; e
- provas de títulos classificatórias.

Caso o texto seja aprovado e transformado em lei, a previsão é que as regras entrem em vigor no dia 1º de janeiro do quarto ano após a sua edição, podendo sua aplicação ser antecipada pelo ato que autorizar a abertura de cada concurso público.

Avaliação Política

O contexto é favorável para este debate, haja vista a necessidade de ampla reposição de quadros na União, assim como a disposição do Ministério da Gestão de promover concursos públicos unificados. Além disso, o governo vem estudando mudar as regras dos concursos públicos com a finalidade de selecionar com maior efetividade seus funcionários e por isso pode apoiar a discussão do PL da Lei Geral dos Concursos.

Em relação ao Congresso Nacional, tem pressionado o governo em relação a uma reforma administrativa, o qual, o PL da Lei Geral dos Concursos faz parte.



Demissão por insuficiência de desempenho -

PLP 248/1998 e PLP 51/2019

O PLP 248/1998 é de autoria do Poder Executivo, na época, do governo de Fernando Henrique Cardoso, e disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Atualmente o PLP aguarda a sua deliberação no Plenário da Câmara dos Deputados. Destaca-se que foi aprovado o substitutivo no Senado Federal e que, portanto, este será o texto levado em consideração e que somente poderá ser apreciado sua aprovação ou rejeição, não sendo mais possível alterá-lo. Além disso, de acordo com a nova regra de tramitação, o projeto seguirá ao arquivamento no final desta legislatura, em 2026.

Há também o PLP 51/2019, de autoria do deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL/SP), que regulamenta o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal, para disciplinar o procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidores públicos estáveis das administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O PLP aguarda a designação de relatoria na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP). Após tramitar na CASP, o projeto seguirá à CCJC e posteriormente ao Plenário. Destaca-se que o este PLP é a reapresentação do PLP 539/2018, que foi arquivada ao final da legislatura passada.

Destaca-se que versavam sobre a temática, mas foram arquivados os PLS 116/2017, porque sua autora, senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE) deixou de ser senadora, o PLP 539/2018 e o PLP 550/2018, pelo fim da legislatura passada.

Avaliação Política

Em relação ao PLP 248/1998, o texto se encontra defasado, uma vez que foi proposto há 27 anos, além disso, sua caducidade estar próxima, portanto, não deverá ser deliberado.

Já em relação ao PLP 51/2019, pode-se dizer que vem como parte de uma possível Reforma Administrativa, defendida pelo presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP/AL). Contudo, o tema possui grande dificuldade de avançar, dada a ampla rejeição da classe dos servidores e suas entidades representativas.





CONSILLIUM
Soluções Institucionais e Governamentais

PLP 248/1998



PLP 51/2019



SBS Quadra 1, Bloco K, Ed. Seguradoras,
Salas 405 a 407, Brasília/DF
70.093-900



(61) 3225-1804



www.consilliumrig.com.br



faleconosco@consilliumrig.com.br