



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 32, DE 2020

Ementa: Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Darci de Matos
(PSC/SC)

VOTO EM SEPARADO

(José Guimarães, Alencar Santana Braga, Gustavo Fruet, Ivan Valente, Jandira Feghali, Julio Delgado, Túlio Gadelha)

I – RELATÓRIO

Através da Mensagem do Sr. Presidente da República de nº 504, de 2020, enviou-se a esta casa legislativa o texto da presente Proposta de Emenda Constitucional que possui o fito de alterar as disposições constitucionais relativas aos “servidores, empregados públicos e organização administrativa”. A matéria foi devidamente processada recebendo a denominação PEC nº 32, de 2020.

Em 08 de fevereiro de 2021, a proposição tratada em tela foi despachada a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, onde deve passar pelo juízo de admissibilidade da comissão em comento, sendo sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial.

Trata-se de proposta visando alterar a redação dos artigos 37, 39, 42, 48, 84, 88, 165, 167, 173, 201 e 247 da Constituição da República, criar





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

os artigos 37-A, 39-A, 40-A e 41-A e dar outras providências relativas a situações correntes quando da promulgação. Além disso, a PEC ainda revoga dispositivos nos artigos 37, 39, 41, 42, 48 e 84.

É o relatório.

II. VOTO

A pronúncia desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, responde aos ditames previstos no art. 60 da Constituição Federal, de 1988 que disciplina acerca da possibilidade de iniciativa de proposições desta espécie, os impedimentos para a sua tramitação, os limites para o seu conteúdo e as consequências derivadas da sua rejeição.

A presente Proposta de Emenda à Constituição dispõe que objetiva “transformar o Estado brasileiro” criando condições para, supostamente, “trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo”. Além do exposto, a PEC nº 32, de 2020, altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, aduzindo a pretensão de “conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado”.

A justificativa apresentada pelo Governo Federal para a aprovação da presente PEC se fundamenta em premissas falsas, alegando que visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e ao mesmo tempo combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no emprego.

A bem da verdade, a Reforma Administrativa ora proposta nada mais é do que o avanço do processo de desmonte do Estado Brasileiro, fundadas nas bases da ideologia neoliberal e do Estado mínimo, indo no caminho diametralmente oposto dos princípios constitucionais previstos na Carta Magna de 1988.

O disposto no texto da PEC em comento desprotege quem





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação e assistência, e desorganizam, ao invés de aperfeiçoar, a administração governamental, ferindo fortemente os direitos sociais previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Em outras palavras, objetiva-se, portanto, desregulamentar as últimas legislações para o exercício de direitos sociais pelo povo brasileiro – processo já existente de precarização do Estado brasileiro, sempre com a narrativa falaciosa de modernização das relações estatais.

A presente proposta visa modificar o art. 37 da Constituição Federal de 1988, adicionando novos princípios. Observa-se:

“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”

Ou seja, adicionou-se, por exemplo. os princípios da unidade e da imparcialidade – uma redundância ao princípio da moralidade - aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência, dispondo, portanto, que a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverá respeitar os antigos e novos princípios.

Ocorre que pouco ou praticamente nada se explicou sobre tais princípios. Apenas ao se inserir no texto constitucional alguns princípios de forma difusa não se moderniza as relações jurídicas na administração pública. Na verdade, é possível que tais modificações possam vir a piorar tais relações.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 é, a toda evidência, inconstitucional, sendo imperioso, por parte desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, proferimento de parecer pela sua





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

inadmissibilidade. Com efeito, na medida em que seu texto se divorcia da necessária obediência a cláusulas pétreas da Constituição Cidadã, tendendo a abolir direitos e garantias individuais e sociais do povo brasileiro, a PEC nº 32/2020 não pode prosperar.

Desta feita, a presente Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, não deverá ser admitida em razão da sua evidente inconstitucionalidade, nos termos da argumentação a seguir disposta.

II. 1. Das inconstitucionalidades da PEC nº 32, de 2020

Como já dito anteriormente, a PEC tratada em tela tem a finalidade de desestabilizar a administração pública nos diversos poderes, trazendo diversos malefícios para o conjunto da população no país.

A Constituição Federal trata acerca da investidura dos cargos efetivos e típicos do Estado. Na PEC trata tais cargos como se houvesse apenas um vínculo por prazo determinado, cuja investidura ocorreria mediante aprovação em concurso público com várias etapas (provas ou provas de títulos, cumprimento satisfatório de 1 ano, no mínimo, de vínculo de experiência e classificação final entre os mais bem avaliados).

Contudo, a PEC em comento não regulamenta os critérios de avaliação acerca do vínculo de experiência ou qual o formato dos procedimentos de avaliação.

Ou seja, os critérios para estabilidade não são orientados pelo novo texto a ser proposto pela PEC nº 32/2020.

Quanto aos cargos típicos de Estado, remete-se a uma futura Lei Complementar. Observa-se que, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional tratada em tela, não haverá legislação que regule tais atividades.

Reforça-se, inclusive, o momento que o país vive no âmbito da





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

proliferação do novo coronavírus. Não há sequer trabalho parlamentar de forma presencial, ficando qualquer tipo de tramitação legislativa prejudicada.

Entende-se, portanto, que para se modernizar as relações dos servidores públicos será preciso atacar frontalmente a estabilidade jurídica dos mesmos.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu, por exemplo, que é possível adotar o regime jurídico de emprego público em caso de atividades-meio.

Para avaliação dos servidores públicos, já está previsto no art. 50 da Lei 9.784/99 que a avaliação precípua de desempenho tem que possuir fixação motivada, objetivo de metas e prioridades.

O artigo 2º da PEC n. 32/2020 traz 5 (cinco) pontos que deverão ser observados para os servidores públicos investidos até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o sugerido artigo 39-A.

Inicialmente, imperioso pontuar que o caput do dispositivo fala em regime jurídico específico, no qual serão assegurados a estabilidade; os benefícios contidos no inciso XXIII do artigo 37, aos quais os novos servidores não terão direito; a avaliação de desempenho para aquisição de estabilidade, realizada por comissão instituída para essa finalidade; e a perda de estabilidade em hipóteses mais restritas, aplicáveis aos servidores ocupantes de cargos típicos de Estado.

Ou seja, se é um regime jurídico específico, ele tem regras próprias diversas das hoje existentes e previstas, prioritariamente, na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Há, portanto, mudanças em relação ao regime jurídico atual, o que significa que a Reforma Administrativa é, sim, extensível aos atuais servidores públicos.

A linha de corte para delimitar a quem é aplicável esse regime jurídico específico é a edição de lei complementar, nos termos do artigo 39-A da Constituição, na redação dada pela PEC n. 32/2020. Em tese, ela trará novo





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

regime jurídico de pessoal com 5 (cinco) formas de vínculo: de experiência, por prazo determinado, por prazo indeterminado, típico de Estado e de liderança e assessoramento.

Haverá, então, 3 (três) grupos distintos: aqueles regidos pela Lei n. 8.112/1990, no caso de servidores federais, ou regidos por legislações específicas de cada ente federativo (aposentados e pensionistas na data de edição da PEC n. 32/2020); aqueles em efetivo exercício até a edição de nova lei complementar, submetidos a regime jurídico específico, que contempla regras da sistemática anterior e da Reforma Administrativa; e aqueles que ocuparão uma das novas formas de vínculo previstas no artigo 39-A e observarão integralmente a nova lei complementar, legislação correlata e normativos editados em caráter suplementar pelos entes federativos.

Em resumo: os servidores investidos até a edição do regime jurídico previsto no artigo 39-A apenas perderão a estabilidade nas hipóteses do artigo 41, § 1º, incisos I a III, e no artigo 169, § 4º, da Constituição, como previsto no § 2º do artigo 2º da PEC n. 32/2020. As hipóteses do novo artigo 41 são: (i) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; (ii) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (iii) mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa¹.

Ou seja, a flexibilização na forma de perda de cargo que será observada para os novos servidores será igualmente imposta àqueles que já estão em atividade: além da decisão transitada em julgado, a decisão proferida por órgão judicial colegiado é causa de exoneração, e a avaliação periódica de desempenho passa a depender da edição de lei ordinária e não mais de lei complementar. Em razão de o quórum de aprovação da lei ordinária ser menor do que de uma lei complementar, provavelmente será mais fácil regulamentar a avaliação para perda de cargo do servidor público; e a decisão de tribunal de segunda instância, ainda sujeita a recurso, poderá ensejar a demissão do servidor público.

¹ Disponível em: <https://www.servirbrasil.org.br/documentos/estudos-tecnicos/>



* C D 2 1 1 7 3 4 1 6 7 2 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

Uma quarta hipótese de perda de cargo fica mantida: se a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis não forem suficientes para manter a despesa com pessoal ativo e inativo do ente federativo dentro dos limites impostos pela Lei Complementar (LC) n. 101, de 04 de maio de 2005, “o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”, como previsto no atual artigo 169, §4º, da Constituição.

A estabilidade que o servidor público adquiria conforme está previsto no art. 41 da Constituição Federal também será atacada pela presente PEC. No texto atual, o servidor público estável só perde o cargo em três hipóteses: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; e III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A proposta trazida à baila amplia tais possibilidade de perda de cargo, inovando ao afirmar que perderá o cargo aquele ou aquela servidora em razão de decisão proferida por órgão judicial colegiado.

Ou seja, tais mudanças não se justificam. As modificações propostas são inconstitucionais dentro do ordenamento jurídico pátrio. Na verdade, tais fatos, em caso de aprovação, causarão uma evidente insegurança jurídica ao povo brasileiro e aos antigos e futuros servidores públicos – engrenagem fundamental para a prestação de serviços públicos de forma apropriada à sociedade.

O princípio da segurança jurídica é considerado como um dos mais importantes no que se refere à atividade humana. A esse respeito o professor Rafael Valim afirma que²:

2 VALIM, Rafael Ramires Araújo. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2010.



* C D 2 1 1 7 3 4 1 6 7 2 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

“O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição. Muitas vezes o desfazimento do ato ou da situação jurídica por ele criada pode ser mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente quanto a repercussões na ordem social. Por isso, não há razão para invalidar ato que tenha atingido sua finalidade, sem causar dano algum, seja ao interesse público, seja os direitos de terceiros”. (2010, p. 28)

Assim, a importância da segurança jurídica visa proteger as expectativas do cidadão, ou seja, o gestor público deve valer-se de práticas passadas e dos precedentes da administração pública, que possibilitou e criou expectativas nos cidadãos, onde a administração pública irá buscar alternativas para que os atos e processos sobre seu poder seja tomado através de decisões específicas, consistentes, possibilitando segurança e boa-fé. Ou seja, no caso tratado em tela, é algo inadmissível a insegurança jurídica que o texto da PEC tratada em tela trará aos ocupantes de cargos efetivos.

A segurança jurídica é princípio primordial em qualquer ordenamento jurídico, sobretudo para a boa prestação do serviço público.

Além do exposto até o momento, outros pontos são fundamentais para entender a inconstitucionalidade da presente Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020.

No caso concreto das alterações propostas por esta PEC, ocorrerá insegurança jurídica aos parceiros públicos e privados, visto que submete a ordem jurídica das pessoas jurídicas de direito público às alterações desejadas pelo Poder Executivo apenas por meio de simples decreto autônomo, numa evidente lesão às cláusulas pétreas constitucionais dispostos no art. 60 da Constituição Federal de 1988, sobretudo a da separação dos poderes.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

Com a aprovação da PEC nº 32/2020, o Presidente da República poderá criar ou extinguir pessoas jurídicas de direito público e estabelecer atribuições de cargos efetivos por meio de decreto. Ou seja, a mudança constitucional aqui proposta ataca diretamente o chamado princípio da reserva de lei.

Não obstante, não é possível deliberar proposta de emenda constitucional que fira o modo federativo do Estado brasileiro, devendo ser respeitado a separação dos poderes.

O princípio da reserva legal ocorre quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquelas subordinadas. (CRISAFULLI, Vezio apud SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 421.)

Outra modificação bastante prejudicial para os futuros servidores públicos, são que as hipóteses de acumulação de cargos hoje existentes serão alteradas. Segundo a redação proposta para os incisos XVI, XVI-A e XVI-B do artigo 37 da Constituição, os ocupantes de cargos típicos de Estado não poderão realizar qualquer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, ressalvado o exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários.

Essa restrição, contudo, poderá ser afastada por lei municipal em municípios com até 100.000 (cem mil) eleitores, como previsto no §19 do artigo 37 da PEC n. 32/2020.

Para os servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, permite-se a acumulação remunerada de cargos públicos, desde que não haja incompatibilidade de horários ou conflito de interesse. Destaca-se que não há limite no texto constitucional ao número de vínculos públicos, o que poderá existir quando for editada norma que estabeleça a duração máxima da jornada





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

de trabalho para fins de acumulação de atividades remuneradas, nos termos do artigo 39, inciso VII, da Constituição³.

Por fim, em razão da proposta do Poder Executivo tender a abolir direitos e garantias individuais e sociais, ferir cláusulas pétreas constitucionais e afrontar os princípios da segurança jurídica, da separação dos poderes, da reserva legal e do retrocesso social, **manifestamos nosso Voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020.**

Sala da Comissão, em de maio de 2021.

Dep. Marcelo Freixo

Líder da Minoria

PSOL/RJ

Dep. José Guimarães

Vice-líder da Minoria

PT/CE

Dep. Alencar Santana

Vice-líder da Minoria

PT/SP

Dep. Gustavo Fruet

Vice-líder da Minoria

PDT/PR

Dep. Ivan Valente

Vice-líder da Minoria

PSOL/SP

Dep. Jandira Feghali

Vice-líder da Minoria

PCdoB/RJ



³ Disponível em: <https://www.servirbrasil.org.br/documentos/estudos-tecnicos/>



* C D 2 1 1 7 3 4 1 6 7 2 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

Dep. Júlio Delgado

Vice-líder da Minoria

PSB/MG

Dep. Túlio Gadelha

Vice-líder da Minoria

PDT/PE



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Guimarães e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211734167200>



* C D 2 1 1 7 3 4 1 6 7 2 0 0 *



Voto em Separado **(Do Sr. José Guimarães)**

Voto em separado apresentado
à PEC 32/2021 pela inadmissibilidade da
proposta por inconstitucionalidade.

Assinaram eletronicamente o documento CD211734167200, nesta ordem:

- 1 Dep. José Guimarães (PT/CE)
- 2 Dep. Alencar Santana Braga (PT/SP)
- 3 Dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ)
- 4 Dep. Túlio Gadêlha (PDT/PE)
- 5 Dep. Júlio Delgado (PSB/MG)

