

# COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020, DO PODER EXECUTIVO

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020

Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM-BA)

### VOTO EM SEPARADO

#### BANCADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

#### I - TRAMITAÇÃO E RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, doravante denominada neste Voto de “PEC 32”, enviada ao Congresso Nacional na noite do dia 03/09/2020, tem por objeto operar uma Reforma Administrativa que altera as bases fundantes do Estado Democrático Brasileiro inaugurado com a Constituição Cidadã de 1988.

A PEC foi apresentada sob fundamento de que estudos do Banco Mundial indicam o engessamento do gasto público com pessoal, aí incluídas a folha de pagamento e a previdência social, para contenção de distorções no orçamento público. Não obstante, como aponta a Nota Informativa da Consultoria Legislativa do Senado Federal<sup>1</sup>, não se estabeleceu nenhuma espécie de nexo de causalidade entre as distorções identificadas e as propostas encaminhadas no texto apresentado pelo governo.

O texto original da PEC 32 continha, em resumo, no art. 1º, alterações pretendidas em 16 artigos da parte permanente da Constituição Federal e, nos arts. 2º ao 9º tratando de regras de transição entre o modelo atual e o modelo proposto. O art. 10 tratava das revogações: dispositivos constantes em 6 diferentes artigos atualmente em vigor.

Recebida na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a matéria foi alvo de requerimentos de autoria de parlamentares das diversas agremiações, visando, primordialmente, esclarecimentos e debates prévios para o aprofundamento e tentativa de compreensão da proposta que atinge, de modo sistêmico, o perfil e a função do Estado, da estrutura administrativa, do regime de trabalho no setor público e com intensa repercussão na atuação estatal e no cumprimento de suas obrigações e atribuições para sociedade brasileira, inclusive quanto à prestação de serviços públicos essenciais e de proteção social instituídos desde a Assembleia Constituinte Originária.

<sup>1</sup> Senado Federal. Consultoria Legislativa. NOTA INFORMATIVA Nº 5.394, DE 2020.



Diante da notória insuficiência de informações e dados constantes na Exposição de Motivos justificadora da proposta – visto que veio desacompanhada do estudo de impacto financeiro-orçamentário, inclusive da memória de cálculo (microdados), prognósticos e demonstração da repercussão das mudanças no cumprimento das obrigações do Estado – os pedidos de oitiva de representantes do governo-autor, de entidades de representação de carreiras afetadas e de especialistas, em audiências públicas, se sustentavam na responsabilidade do Poder Legislativo analisar a matéria com elementos fáticos e materiais necessários à formação segura do juízo de convencimento e formação do voto de cada parlamentar na etapa inicial de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados.

Antes mesmo do fim das audiências públicas agendadas no âmbito daquela Comissão, o Relator, dep. Darci de Matos, apresentou relatório eminentemente descritivo (12 páginas), concluindo seu voto pela admissibilidade da PEC 32/2020. Entendeu o relator pelo cabimento da proposta, pelos aspectos formais pela ausência de condições de impedimento na análise de PEC (§§1º e 5º do art. 60, CF), bem como porque atendidas as condições de sua autoria (pela previsão expressa no inciso I do art. 60, da Magna Carta). Todavia, quanto aos aspectos materiais, inclusive após a reverberação de sua conclusão, demandava o afastamento de alguns dispositivos da PEC 32 para atender às condições de admissibilidade.

O relator na CCJC reconheceu afronta às limitações dispostas no §4º do art. 60 da Constituição, de onde está originada a vedação de objeto de PEC no texto constitucional, para inadmitir a alteração pretendida:

- no **caput do artigo 37** da CF, suprimindo todos os 8 supostos novos princípios que desfiguravam o papel do Estado e as funções da administração Pública, dentre eles o princípio da subsidiariedade;
- na **alínea “d” no inciso VI do art. 84** (por ofensa à separação de Poderes) pois outorgava poderes exclusivos ao presidente da República para “extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional”, e
- no **inciso XVI do art. 37** da Constituição, dispondo que será “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” (por ofensa a direitos fundamentais dos servidores).

Note-se que era eliminada apenas uma parte dos problemas contidos na PEC 32, pois as ideias distorcidas sobre o funcionamento e organização do Estado e a sua colocação na condição de subsidiariedade restaram mantidas no texto em outros dispositivos, mantendo os mecanismos práticos de colocar o Estado a reboque dos interesses do privado, a exemplo da ampliação na forma de contratação sem concurso público.

A matéria foi então encaminhada a esta Comissão Especial. Foram realizadas audiências públicas temáticas, infelizmente, sem presença física dos atores sociais envolvidos e atingidos no processo, tendo em vista a realização remota das atividades, o que esvaziou o debate em torno da matéria, em que pese parlamentares e a sociedade terem encontrado mecanismos de amplificação de suas contrariedades quanto ao conteúdo e de seus questionamentos sobre a inconveniência do momento para tramitar uma matéria desta envergadura.



Após árduo trabalho de coleta de assinaturas, foram apresentadas 62 Emendas à PEC 32, dentre as quais, várias delas formuladas por parlamentares do Partido dos Trabalhadores e 6 emendas assumidas pela Bancada, com os seguintes conteúdos:

- EMC 14 - Emenda substitutiva global para assegurar direitos atuais dos servidores e empregados públicos, garantir meios mais democráticos de gestão de pessoal, coibir discriminação e apadrinhamento político, impedir a excessiva militarização de cargos civis e garantir estratégia de intervenção do Estado na economia, na medida do interesse e soberania nacional.
- EMC 16 - Preserva a separação entre função civil e militar visando a preservação das atribuições no Estado democrático brasileiro.
- EMC 15 - Veda a percepção de verbas remuneratórias acima do teto constitucional, instituindo proibição ao duplo teto.
- EMC 10 - Explicita os dispositivos que afetam os atuais ocupantes de cargos públicos e altera a PEC 32/20 para garantir a manutenção dos atuais direitos.
- EMC 27 - Veda a concessão de aposentadoria compulsória como modalidade de sanção disciplinar.
- EMC 9 - Torna atividades típicas de estado o planejamento, avaliação, monitoramento, implantação, assistência técnica, supervisão, auditoria e controle, gestão, execução das políticas sociais, no intuito de defesa do estado de bem-estar social e do dever do estado de atuar diretamente nestas políticas.

Ao fim do cronograma de audiências públicas estipulado pelo Presidente da Comissão, Deputado Fernando Monteiro, o Relator, Deputado Arthur de Oliveira Maia apresentou parecer com substitutivo, com diversas alterações no texto original da PEC 32. Registre-se 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 relator afirma ainda que aprovou integralmente a emenda 10 (preservação atuais servidores) e parcialmente a emenda 14 (substitutiva global), ambas de autoria do PT. No entanto, conforme se verá, seu substitutivo contém vários dispositivos que afetam diretamente os direitos dos atuais servidores e não contemplou o propósito principal das emendas.

Durante a fase de discussão da matéria, o relator anunciou que ainda promoveria ajustes no texto, mas não divulgou até os últimos momentos de encerramento dessa etapa.

## II - CONJUNTURA IMPEDITIVA DA APRECIÇÃO DESTA MATÉRIA

De início, é preciso deixar evidente que o conteúdo da PEC 32/2020 representa graves prejuízos ao sistema constitucional vigente, riscos de precarização das relações de trabalho no serviço público (à similitude com a depreciação das normas no âmbito da iniciativa privada feita na “reforma trabalhista”) e o viés de subordinação do Estado aos interesses do mercado.



Escondida no argumento de que os gastos públicos precisam ser engessados, foi apresentada a este Parlamento uma reforma profunda, que não trata apenas de regras de servidores, mas ataca diretamente as bases do Estado brasileiro, diminuindo a sua capacidade real de intervir como estabilizador das diferenças sociais, econômicas, regionais, dentre outras existentes no país.

O texto tal qual proposto promove contundente alteração da estrutura e do papel do Estado brasileiro, transformando a atual Constituição Cidadã numa Constituição liberal, privatizante, orientada para favorecimento do mercado, portanto de interesses privados e para subjetividade de gestores de momento.

Em resumo, na direção contrária da “modernização” alardeada, a PEC 32 fere de morte o Estado brasileiro. Enfraquece, desestabiliza, precariza e desvaloriza órgãos e carreiras que prestam serviços públicos e implementam políticas públicas garantidoras de direitos, fundamentais para desenvolvimento justo, sustentável e soberano do país.

Em todos os aspectos, tanto do texto original (que incluía intervenção na ordem econômica, regras orçamentárias, previdenciárias, e nas competências legislativas) quanto no Substitutivo do relator na Comissão Especial, trata de regras de contratação e atribuições de servidores e carreiras que torna cristalino o objetivo de que esta reforma é mais uma etapa do ajuste fiscal.

O projeto apresentado reforça o cenário de intensa depreciação do Estado, da soberania nacional e aprofundamento do movimento “desconstituente” que tornou-se uma marca do atual governo, em aprofundado desrespeito e desfazimento do texto legítimo da Constituição Federal.

O projeto de ajuste fiscal que o governo tenta implantar no país recai diretamente sobre a população brasileira que mais necessita dos serviços públicos. Fica claro que o ajuste introduzido nesta Reforma Administrativa, através de mecanismos como a demissão por desempenho ou de implantação da redução de salários e jornada, recai, basicamente, sobre servidores do Ministério da Saúde e da Educação. Justamente os setores de maior demanda social. Na contramão do que se propõe, pois a população coloca a saúde e a educação como dois direitos essenciais e prioritários para o Estado.

Com o argumento de pretender melhorar a gestão, o que de fato a “reforma” do governo promove é uma perigosa e ardilosa modelagem de contratação precarizada no serviço público (por via de contratos por prazo determinado, além de permitir ampla execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas, num pretenso regime de “cooperação”), compondo uma diversidade de formas de acesso ao serviço público, estabelecendo uma linha muito tênue que separa a promiscuidade entre público e privado na medida em que favorece a manipulação dos apadrinhamentos políticos na ocupação desses contratos temporários.

Ressaltamos ainda que esta reforma foi apresentada durante a pandemia da Covid-19 que assola brutalmente o país. Tal fato deve ser evidenciado por três razões. Primeiramente, enquanto o resto do mundo enfrenta a pandemia propondo diversas medidas de proteção social, ampliando a participação do Estado na economia e na prestação de serviços públicos, o Brasil vai na contramão, propondo uma reforma precarizadora das condições de trabalho e privatizadora dos serviços públicos, na medida em que abre o poder de planejamento, a ação e execução das políticas públicas por entidades e empresas privadas por uma modelagem pouco transparente.

O segundo aspecto relevante é que ao invés de o Poder Executivo estar centrando forças no combate aos prejuízos causados pelo vírus mortal, está trabalhando para aprovar uma reforma



estruturante que demandaria a concentração de esforços do setor público e do diálogo social, mas no momento em que não há tempo e espaço de atenção para outra coisa senão a proteção da vida das pessoas e a viabilidade da vacinação que é a única ferramenta capaz de deter a permanência dos efeitos da pandemia.

O terceiro ponto a ser ressaltado diz respeito ao prejuízo no processo legislativo. Em razão da pandemia, a tramitação da PEC 32 foi comprometida pelas restrições de presença e circulação de pessoas na Casa, no acompanhamento das audiências públicas que foram realizadas de modo virtual, com baixíssimo quórum, pouca circulação de deputados para os debates e total ausência dos principais interessados no conteúdo: o povo brasileiro.

São evidentes as perdas no processo democrático durante a tramitação desta importante Proposta de Emenda à Constituição. Apesar da mobilização das categorias interessadas pelas redes sociais e das discussões virtuais, da composição de duas Frentes Parlamentares que buscaram a mobilização do tema e os esclarecimentos à sociedade, é insubstituível a efetiva participação no calor da presença física em tão relevante assunto.

Mas não é só. Embora a pandemia continue assolando o país com seríssimos prejuízos socioeconômicos, outro fator contribui para a inconveniência deste debate no atual momento. Trata-se da conturbada relação estabelecida pelo Presidente da República com o Poder Judiciário, inclusive em torno das comemorações do dia da Independência, no último 7 de setembro. Mas também pela postura ofensiva contra o Poder Legislativo, alimentada pelo mesmo e propalada por apoiadores que defendem o fechamento do Congresso, perseguição aos ministros do STF, em especial, aos ministros Alexandre de Moraes e Luiz Roberto Barroso, e mesmo de uma intervenção militar.

Nos 199 anos após a Independência do Brasil, a celebração neste 2021, atos com pautas inconstitucionais e antidemocráticas, incitados pelo presidente Jair Bolsonaro, fez seus apoiadores irem às ruas ignorando a pandemia e pondo em risco a democracia brasileira. A proximidade do caos, com variadas reações institucionais dos Poderes, fez o presidente ensaiar um recuo, mas se mantém no país um clima de insegurança e grave desconfiança sobre a capacidade do Estado em cumprir suas funções com estabilidade e garantia de continuidade das políticas públicas.

Considerando os últimos acontecimentos envolvendo a tentativa de fragilização do processo democrático, a bancada do Partido dos Trabalhadores considera temerária a deliberação e a votação da PEC 32/2020 que altera profundamente as bases da Administração Pública e, conseqüentemente, do próprio Estado brasileiro.

É o presente Voto em Separado para evidenciar as razões pelas quais a Bancada do Partido dos Trabalhadores é contrária à PEC 32, nos termos do substitutivo apresentado à apreciação desta Comissão Especial.

### III - VOTO

Imprescindível apontar as ofensas ao sistema de princípios, direitos e garantias, individuais e coletivas, insculpidos no texto constitucional constante da proposição sob análise, seja em sua versão original, seja no substitutivo apresentado pelo relator da matéria nesta Comissão Especial que impõe o reconhecimento de inconstitucionalidades e, no mérito, pela rejeição do texto proposto.



Com relação ao conteúdo do substitutivo, consideramos que a partir da pressão realizada pelos servidores públicos principalmente diante do fim da estabilidade entre outros problemas, fez o relator acatar algumas emendas apresentadas e manteve o Regime Jurídico Único, eliminando as 5 novas formas de vínculo constantes no texto original da PEC, excluiu as alterações que atingiam o regime próprio de previdência dos servidores, também os conteúdos referentes a temas de natureza orçamentária ou mesmo do trato da atuação estatal nas atividades econômicas.

Porém, o Substitutivo realizou uma série de alterações e trouxe inovações que não constavam da proposta original, mantendo, todavia, fragilidade à estabilidade dos servidores, permitindo demissão de estáveis em condições inseguras e sem o esgotamento das vias completas do devido processo legal, forte ampliação das hipóteses de trabalho temporário na prestação de serviços públicos, inclusive com contratações de empresas e entidades privadas para ocupação das atribuições e espaços estatais, nítidos mecanismos para privatização dos serviços públicos e forte neutralização das vantagens/benefícios conquistados por empregados públicos, inclusive em decorrência das negociações coletivas.

Ressaltamos algumas prioridades que impedem a aprovação do texto:

- O novo Art. 37-A: previsto no texto original da PEC e mantido pelo relator, possibilita uma privatização em massa do serviço público.
- Ampliação do contrato temporário: o texto avançou na estabilidade mas ao estender o temporário em demasia vai interferir muito na lógica de contratação via concurso público. É necessário manter a ideia de excepcional interesse público na contratação temporária. Contratação temporária esticada por 10 anos, com direitos restritos, gera precarização do trabalhador.
- Direitos dos servidores atuais: diversos dispositivos do substitutivo continuam avançando sobre o direito dos atuais servidores e empregados públicos, como a previsão de demissão por obsolescência, demissão após decisão proferida por órgão colegiado, regulamentação da avaliação de desempenho por lei ordinária, extinção de vínculo aos 75 anos, opção pela redução de jornada com redução de remuneração, extinção de direitos consolidados em atos infralegais e impedimento de negociação coletiva para fins de estabilidade. É necessário que haja uma regra de transição para garantir os direitos dos servidores atuais. A EMC 14 da Bancada do PT, nos art. 2º e 3º, tem sugestão de redação neste sentido que não foi acatada pelo substitutivo.
- Direitos dos empregados públicos: é um contrassenso retirar a possibilidade de concessão da estabilidade por acordo coletivo. É prejudicial à organização dos trabalhadores. Viola a lógica do negociado sobre o legislado. Há inclusive acordos coletivos de empresas privadas que podem garantir a concessão de estabilidade por algum período, então não faz sentido incluir essa vedação constitucional aos empregados de empresas públicas.
- Avaliação de desempenho: é necessário manter a regulamentação através de lei complementar, tais regras impactam diretamente na estabilidade e com a previsão de lei ordinária poderá ser editada medida provisória para regulamentar o assunto sem qualquer debate social.
- Prejuízos a estabilidade: é preciso manter a hipótese de demissão apenas após trânsito em julgado e rechaçar a previsão de demissão após decisão colegiada, o que contraria a lógica da presunção de inocência.



- Impossibilidade de verbas indenizatórias por ato infralegal: esta previsão do mantida pelo substitutivo também enfraquece a organização dos trabalhadores que ficam prejudicados na concessão destes direitos após processos de negociação.
- Obsolescência: a inserção deste conceito abstrato cria insegurança jurídica e fragiliza a estabilidade dos servidores na medida em que as atividades poderão ser declaradas obsoletas para fins de demissão. Ainda prejudica os atuais, uma vez que não há regra de transição sobre o assunto.
- Separação das atividades típicas: a divisão de castas de servidores, uns com direitos a mais que outros gera relações anti-isonômicas. 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. A insegurança jurídica será um risco uma vez que 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. Além do que, a constitucionalização deste conceito e a impossibilidade de contratação temporária destes servidores, gera inconstitucionalidade da lei de contratação por excepcional interesse público e pode criar insegurança jurídica e dificuldades aos gestores.
- Corte de 25% de jornada com 25% de remuneração: a medida gera precarização do serviço público e prejuízo severo aos servidores, inclusive aos atuais que ficarão pressionados para optar pela redução diante da realidade anti-isonômica com relação aos demais.
- A regulamentação dos contratos temporários, que permite contratação sem processo seletivo em caso de paralisação de atividades essenciais: o dispositivo precisa ser suprimido pois enfraquece o direito de greve e de organização dos trabalhadores.
- Ausência dos militares e membros de poderes: o substitutivo retira diversos direitos dos servidores públicos, porém deixa de fora das alterações mais significativas e de impacto financeiro as carreiras mais abastadas. Na medida em que a justificativa da PEC 32 é a redução de custos e o tamanho do Estado brasileiro, a não inclusão de militares e membros de outros poderes como magistrados, ministério público não se sustenta.
- Privilégios aos militares: também com base na justificativa de corte de gastos, deveria constar do texto do substitutivo o impedimento a cessão de militares e a vedação à percepção do duplo teto, regra que é evidente burla ao texto constitucional e que beneficia muitos militares, inclusive os atuais Presidente e Vice-Presidente da República bem como diversos Ministros.

Vê-se, portanto, que o substitutivo apresentado, apesar de melhorar a redação do texto enviado pelo Poder Executivo, ainda avança sobre direitos adquiridos pelos atuais servidores, altera a lógica de estruturação do serviço público com vistas a permitir ampla precarização e privatização, transformando a Constituição Cidadã em uma Constituição neoliberal, na qual o serviço público será orientado para o lucro de alguns em prejuízo da população.

### III. A. INSEGURANÇA JURÍDICA



Além da insegurança jurídica pela falta dos estudos de impacto, dos subsídios técnicos, teóricos e conceituais utilizados na elaboração da proposta, bem como os prognósticos em relação à organização de pessoal, diversos termos do substitutivo apresentado à PEC 32 gerarão, indiscutivelmente, problemas de gestão em todos os entes federados e incremento da judicialização.

O dispositivo do substitutivo que insere o conceito de obsolescência (Art. 41, §3º), para além de fragilizar a estabilidade do servidor, 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 restará vulnerada, a partir de conceitos vagos como “obsolescência”**, situação que pode decorrer da simples reorganização de carreiras “novas”, com atribuições mais ampla, 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 hipótese 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.

Os dispositivos que diferenciam os direitos dos servidores ocupantes de cargos exclusivos de Estado dos demais servidores e, principalmente, aquele que introduz o referido conceito também tem o condão de criar insegurança jurídica e risco de alta judicialização.

O substitutivo define quais são os cargos exclusivos de Estado: “assim compreendidos os voltados a funções finalísticas e diretamente afetas à segurança pública, à representação diplomática, à inteligência de Estado, à gestão governamental, à advocacia pública, à defensoria pública, à elaboração orçamentária, ao processo judicial e legislativo, à atuação institucional do Ministério Público, à manutenção da ordem tributária e financeira ou ao exercício de atividades de regulação, de fiscalização e de controle”.

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.

Com relação a impossibilidade de contratação temporária para tais cargos, a aprovação do texto acarretará a imediata inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.745/1993, que regula a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Com relação a esse ponto a insegurança é imensurável, pois impactará em contratos em curso prejudicando a gestão dos entes federados que realizaram tais contratações. Além do que não se sabe até quando tal dispositivo encontra regulamentação adequada em cada nível da federação.

Segundo leciona a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, o princípio da segurança jurídica apresenta o aspecto objetivo, da estabilidade das relações jurídicas, e o aspecto subjetivo, da proteção à confiança ou confiança legítima. O princípio da proteção da confiança leva em conta a boa-

<sup>2</sup> <https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-principio-da-seguranca-juridica>



fé do cidadão que acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.

Com a conceituação deste princípio, fundamental para as relações estabelecidas pela Administração Pública, tanto para com os servidores quanto para com a população. A respeito do princípio da segurança jurídica, o professor Rafael Valim afirma que:

“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”. (VALIM, Rafael Ramires Araújo. O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. 2010, p. 28)

Outro ponto importante de insegurança diz respeito aos dispositivos que alteram direitos e condições de trabalho dos atuais servidores e empregados públicos. Exemplos concretos são: as novas hipóteses de demissão (em decorrência do procedimento de avaliação de desempenho que dispensa regulamentação por lei complementar, em razão de decisão proferida por órgão judicial colegiado, em decorrência da obsolescência do cargo); a regra que impede a concessão de estabilidade por instrumentos negociação coletiva; a que veda parcelas indenizatórias por ato infralegal; a que estipula fim automático do vínculo com a aposentadoria compulsória aos 75 anos para os empregados públicos; a regra de transição sobre o corte dos benefícios que não aplica aos atuais servidores e empregados **somente** se houver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 e se não houver revogação ou alteração desta norma; a inclusão da opção pela redução de jornada com redução de remuneração e a disposição que veda percepção remuneratória em caso de afastamentos e licenças.

Tais dispositivos atingem frontalmente o direito adquirido dos atuais servidores e empregados públicos, ferindo a garantia individual, tornando esse texto da PEC inconstitucional.

Para além das regras que afetam diretamente os direitos dos atuais servidores e empregados públicos, temos que as condições de trabalho com a aprovação da PEC serão evidentemente piores, com competição acirrada entre servidores efetivos e terceirizados, a ampliação da contratação temporária e a possibilidade de privatização dos serviços públicos, além da diferenciação dos servidores efetivos entre carreiras exclusivas de Estado e não exclusivas.

A inexistência de uma regra de transição específica para garantir o direito dos servidores e empregados públicos importa em insegurança jurídica na medida em que o desfazimento destas situações jurídicas é mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente quanto a repercussões na ordem social. O prejuízo causado aos servidores e empregados poderá gerar ônus e passivos trabalhistas e importam em alto risco de judicialização com relação a direitos adquiridos ou legítima expectativa de direitos.

Nas palavras de José Afonso da Silva, "a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o



império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída" (SILVA, J., 2006, p. 133).

A PEC também insere dispositivo que permite a redução da remuneração de servidores públicos com correspondente redução de jornada, portanto, incide em medida restritivas típicas da estrutura remuneratória no serviço público, sem indicar a maneira como essa redução poderá ser implementada, em que pese o inciso VI do art. 7º da CF vedar a irredutibilidade salarial, salvo se decorrente de convenção ou acordo coletivo.

Não se verifica nesse item da PEC, um mínimo respeito à previsibilidade dos indivíduos. Na verdade, o Governo atual faz pouco caso das legítimas expectativas do cidadão brasileiro. Neste caso não se trata apenas de proteção ao direito adquirido: o imperativo é de respeito às expectativas legítimas acalentadas pelo/a trabalhador/a brasileiro/a.

Além do mais, considerando a realidade financeira dos entes, diante da crise que se alastra e que reduz o potencial arrecadatório, a autorização para redução de remuneração não passa de vexaminoso simulacro, em agressão à proteção da confiança, pois, a proposta não passa de arremedo de autorização e se tornará a realidade estabelecida, afrontando, inclusive, o princípio da vedação ao retrocesso social - também chamado “princípio do não retorno da concretização dos direitos sociais” - que consiste na impossibilidade de supressão de direitos sociais já outorgados pelo ordenamento jurídico.

Resta evidenciado o abuso desses dispositivos em relação ao sistema de garantia de direitos estabelecido a esses indivíduos, gerador da condição de inadmissibilidade e inconstitucionalidade da PEC nº 32/2020, razão pela qual esses dispositivos não devem ser objeto de deliberação, devendo receber parecer pela rejeição.

O ilustre Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar limites da Administração de seus atos em relação ao cidadão, conceitua o Princípio da Proteção da Confiança aproveitando-se das palavras de Almiro do Couto e Silva, in verbis:

“[...] o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa fé e a segurança jurídica. Informa ainda que a prevalência do princípio da legalidade sobre o da proteção da confiança só se dá quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade” (STF – Pet nº 2.900/RS. Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJU 1/8/2003).

De forma semelhante, o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou favoravelmente à estabilidade das relações jurídicas favoráveis ao administrado:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. REVISÃO PELA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DAS RELAÇÕES JURÍDICAS. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. 2. Esta Corte já se manifestou no sentido da prevalência do princípio da estabilidade das relações jurídicas entre a Administração e seus servidores ou administrados, conquanto o ato gere efeitos de interesses individuais a eles favoráveis” (STJ – EDAGA nº 428.116/RS. Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 1/12/2003)



Ainda com relação ao prejuízo às situações jurídicas estabelecidas de impacto social que geram insegurança jurídica, é importante destacar as alterações no modelo de funcionamento do Estado na prestação de serviços públicos. Neste aspecto ressaltamos o prejuízo aos usuários dos serviços públicos que serão diretamente afetados pela precarização e privatização dos serviços públicos.

Isso porque, a extensão dos contratos temporários ao arrepio da regra de contratação via concurso público e a possibilidade de privatização de quaisquer serviços públicos através de pretensos contratos de cooperação, tornará a vida do cidadão cada vez mais difícil. Tanto em termos de responsabilização pela prestação dos serviços, quanto pela perda de memória técnica dos órgãos e instituições da Administração Pública. Mas principalmente em razão da alteração da lógica da relação jurídica e social estabelecida: o prestador do serviço estará tentando manter a sua própria relação de emprego e o empregador estará objetivando o lucro com a prestação do serviço.

Essa fruição de direitos pelos indivíduos e pela sociedade em relação ao cumprimento das obrigações do Estado atende ao princípio da segurança jurídica, valendo rememorar as lições do ilustre constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho:

“O homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão”[...]

“Os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam basicamente para: (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra : Editora Almedina, 1996, 6ª edição, p. 371 ).

O que de fato a “reforma” do governo promove é uma perigosa e artilosa modelagem de contratação precarizadora no serviço público (por via de contratos por prazo determinado, permitindo ampla execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas, num pretense regime de “cooperação”), compondo uma diversidade de formas de acesso ao serviço público e retirada de direitos que implicam em descontinuidade do propósito construído no modelo constitucional originário, em evidente afronta a esses princípios também consagrados na Carta Magna.

Para além dos conteúdos prejudiciais constantes no bojo do substitutivo, temos um fator conjuntural que nos impele ao rechaçamento desta PEC por insegurança jurídica através do presente Voto em Separado: o país enfrenta uma pandemia e o trabalho não presencial prejudica o contraditório saudável no processo democrático, eivando de insegurança o processo legislativo desta proposta, que pretende alterar a estrutura do Estado brasileiro.

### III. B. VEDAÇÃO AO RETROCESSO



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia e outros  
 Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212457578800>



\* C D 2 1 2 4 5 7 5 7 8 8 0 0 \*

O princípio da vedação ao retrocesso está diretamente ligado a esse limite transcendente nas alterações promovidas no ordenamento jurídico. Segundo este princípio que limita as alterações na legislação, os valores éticos também evoluem e não pode ser aplicada a legislação de maneira retrocedente de forma a retirar direitos já conquistados e experimentados pela população.

Tal princípio amplamente consagrado é referenciado na doutrina como efeito cliqué, contrarrevolução social, vedação ao retrocesso, princípio da não reversibilidade, princípio da proibição da evolução reacionária e reconhecido por esta Corte Constitucional

Assim se manifestou o Ministro Celso de Mello sobre o princípio em tela:

“Refiro-me, neste passo, ao princípio da proibição do retrocesso, que, **em tema de direitos fundamentais de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas** (como estas reconhecidas e asseguradas, antes do advento da EC nº 41/2003, aos inativos e aos pensionistas), **impedem que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive** (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, 1. ed., 2. tir. 2002, Brasília Jurídica, p. 127-128; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 1998, Almedina, item n. 03, p. 320-322; ANDREAS JOACHIM KRELL, *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 40; INGO W. SARLET, *Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988*, in *Revista Interesse Público*, n. 12, 2001, p. 99).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, **impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos**, exceto nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.”

Assim, tal princípio constitui-se em proteção do núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efetivados através da Magna Carta de 1988 e de medidas legislativas, vedando quaisquer iniciativas tendentes a anular, revogar ou aniquilar esse núcleo essencial sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios.

Portanto, depois de atingido um grau de concretização fática, por meio de medidas legislativas pelas quais são asseguradas prestações materiais aos cidadãos, se não poderiam ser suprimidas, ocasionando o retrocesso na área social atingida, seja de educação, saúde, previdência, trabalho, infra-estrutura (energia elétrica) ou como no presente caso, com relação a forma de prestação de serviços públicos e direitos conquistados por servidores e empregados públicos.

Todo o acervo do Estado do bem-estar social teve atenção para a criação de garantias voltadas a prover a fruição de direitos fundamentais através da ação do Estado que a implementa, na prática, pela prestação de serviços públicos. O Estado é instado a se abster do retrocesso e de não dispor de novo texto que imponha retrocesso. Em outras palavras, a conquista da materialização dos direitos individuais e sociais estará ameaçada diante da precarização das normas trazidas na PEC.



Embora os direitos sociais estejam submetidos à chamada “reserva do possível”, questiona-se se, depois de atingido um grau de concretização fática, por meio de medidas legislativas pelas quais são asseguradas prestações materiais aos cidadãos, se poderiam estas serem suprimidas, ocasionando o retrocesso na área social atingida.

Esta posição, defendida na doutrina pelo suíço Paul Muller e pelo alemão Konrad Hesse, mereceu acolhida em Portugal, como afirma Canotilho (Direito Constitucional - Almedina), com a transcrição de parte do Acórdão do TC de Portugal n° 39/84 (DR, 1., 5.5.84), que declarou inconstitucional o DL n° 254/82, o qual revogou grande parte da Lei n° 15/79, criadora do Serviço Nacional de Saúde, verbis:

“(…) A PARTIR DO MOMENTO QUE O ESTADO CUMPRE (TOTAL OU PARCIALMENTE) AS TAREFAS CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTAS PARA REALIZAR UM DIREITO SOCIAL, O RESPEITO CONSTITUCIONAL DESTA DEIXA DE CONSISTIR (OU DEIXA DE CONSISTIR APENAS) NUMA OBRIGAÇÃO POSITIVA, PARA SE TRANSFORMAR OU PASSAR TAMBÉM A SER UMA OBRIGAÇÃO NEGATIVA. O ESTADO, QUE ESTAVA OBRIGADO A ATUAR PARA DAR SATISFAÇÃO AO DIREITO SOCIAL, PASSA A ESTAR OBRIGADO A ABSTER-SE DE ATENTAR CONTRA A REALIZAÇÃO DADA AO DIREITO SOCIAL”.

Para Salet<sup>3</sup>, o princípio da vedação ao retrocesso, tem como base a dignidade da pessoa humana, o princípio da confiança e da segurança jurídica, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais e o **Estado Social como responsável pela prestação dos direitos sociais**.

A vedação ao retrocesso impõe ao Estado o impedimento de abolir, restringir ou inviabilizar sua concretização por inércia ou omissão, conforme tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal:

“A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abster-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.” (ARE-639337- Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

Todos os dispositivos destacados no bojo deste Voto em Separado que indicam violações aos direitos já conquistados pelos servidores públicos, empregados públicos e aos administrados em

<sup>3</sup> SALET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.



geral, importam em violação ao princípio da vedação ao retrocesso, notadamente: a) todas as referências ao tema da extinção de cargo e possibilidade de demissão de servidores estáveis por obsolescência (Art. 41 (§§ 3º, 3º-A e 3º-B e em decorrência art. 11 do Substitutivo), bem como a introdução da demissão por decisão de órgão colegiado, desfazendo o marco do trânsito em julgado em face do princípio da presunção de inocência; b) a permissão da regulamentação sobre avaliação de desempenho por lei ordinária ou atos infralegais afastando a previsão atual de que o tema seja objeto de lei complementar (art. 41 e 247); c) ausência de dispositivo geral que garanta direitos dos atuais servidores em regra de transição explícita, para manter garantias e direitos estabelecidos até a promulgação da Emenda, inclusive para garantir que o corte de benefícios não atinja atuais servidores (art. 37, XXIII e art. 5º e 6º); d) a possibilidade de redução salarial com redução de jornada (§§ 19 e 20 do art. 37 e por decorrência art. 10); e) regras que impedem alguma definição de estabilidade para empregados em estatais por negociação coletiva (art. 173, § 6º); f) dispositivo que impõe o fim automático do vínculo de emprego quando da aposentadoria compulsória para os empregados públicos (art. 201 §16); g) vedação de parcelas indenizatórias instituídas por ato infralegal e ausência de regra de transição que preserve direito de atuais servidores e empregados públicos decorrentes de negociação coletiva (art. 6º) e; h) a constitucionalização da possibilidade de prestação de serviços públicos através de instrumentos de cooperação com a iniciativa privada, sem os adequados processos de licitação, podendo haver compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira (Art. 37-A).

Toda essa exposição jurídico-constitucional alicerça o posicionamento tomado pela Bancada do Partido dos Trabalhadores, contrário à PEC 32, por reconhecer a notória ofensa a princípios e a garantia de direitos sociais. Em respeito, portanto, à primordialidade do sistema de proteção social pela prestação de serviços públicos de competência do Estado - primando pelo acesso, permanência e garantia da prestação dos diversos serviços públicos.

Todo o acervo do Estado do bem-estar social teve atenção para a criação de garantias voltadas à proteção da sociedade como demandante de serviços públicos para prover suas necessidades, inclusive da própria subsistência e para a fruição de direitos e garantias fundamentais.

Ainda é preciso reconhecer que os direitos e os pactos firmados, direta ou tacitamente, a partir do modelo de acesso e permanência no trabalho no serviço público estão vilipendiados pela PEC 32, desrespeitando direitos e garantias desse contingente de trabalhadoras e trabalhadores.

Nesses casos, além da positivação de direitos, o Estado é solicitado a abster-se de adoção de ações e iniciativas que fragilizam ou destruam as garantias definidas e, portanto, de não dispor de texto novo que imponha retrocesso - dissociação da conquistada materialização dos direitos individuais e sociais, como se verifica na PEC 32 que apresenta uma precarização das normas atuais.

Para além desse sustentável entendimento, há que se reconhecer que o direito à prestação de serviços públicos, a preservação das condições de trabalho em padrões de não-retrocesso atingidos pela PEC 32/2020, tem em si uma dimensão individual e uma grave repercussão social inquestionáveis. O conceito do direito à segurança social e a um padrão de vida adequado já constava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 a 25), de 1948 e é viabilizada pelas políticas pública atribuídas ao Estado:

#### Artigo 22

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais



indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, em harmonia com a organização e os recursos de cada país.

#### Artigo 25

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.

Portanto, a previsão constitucional implica na garantia de direitos para cada cidadã e cidadão, na dimensão da sua individualidade, mas também dos interesses da coletividade que se manifesta pela implementação de políticas públicas cuja atribuição e execução recai sobre o Estado. Alterar o papel e a forma de agir estatal, em sua sistemática e limitando sua função a um perfil secundarizado, nos termos que faz a PEC 32/2020, é pôr em risco a efetividade dos direitos sociais cuja efetividade incumbe ao Estado, por sua máquina e por seus seus trabalhadores.

Por todo o exposto, a PEC afronta ao princípio do não retrocesso, do tratamento isonômico no ambiente laboral para idênticas funções, além de promover a violação da segurança jurídica na prestação dos serviços públicos destinados à sociedade. Os direitos individuais e sociais estão postos em risco pela PEC 32, o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana, que constituem princípios fundamentais de nossa República Federativa do Brasil, conforme disposto no art. 1º, II e IV e art. 6º e nos demais dispositivos constantes no decorrer da Constituição que são implementados pelos órgãos públicos. Todos esses dispositivos justificam a firme posição de rechaço à PEC 32 aqui apresentada pela Bancada do Partido dos Trabalhadores.

#### IV. FALTA DE ESTUDO DE IMPACTOS

O Art. 113 do ADCT prevê que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Porém, a PEC veio desacompanhada desse elemento indispensável para a análise de mérito e que confere segurança jurídica para apreciação da matéria.

Isto seria aceitável se essa Proposta de Emenda à Constituição não acarretasse impacto orçamentário-financeiro, como sua Exposição de Motivos admite. No entanto, contraditoriamente, esse próprio documento informa que “no médio e no longo prazos [a proposta] poderá resultar na redução dos gastos obrigatórios”, gerando impacto cuja ocorrência sempre foi negada. Embora no sentido contrário, de reconhecer o aumento dos gastos, a ocorrência desse impacto também foi apontada em nota técnica produzida pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Ao menos três razões contribuem para afirmar que na PEC 32 existe impacto não dimensionado pelo governo. Em primeiro lugar, o próprio Ministério da Economia em audiência



pública ocorrida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC reconheceu que o governo propôs nesta reforma administrativa a restrição da estabilidade no serviço público, além de criar cinco tipos de vínculos com o Estado e permitir a assinatura de contratos de gestão de forma muito mais ampla do que a hoje existente. A PEC permite através do art. 37-A a contratação ampla da execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas em um regime de “cooperação”, em que os “servidores” serão na verdade profissionais contratados pela iniciativa privada para prestar os mesmos serviços que são e poderiam continuar a ser prestados por servidores públicos, a um custo provavelmente distinto do destes. Esta Casa não dispõe de qualquer estimativa desses custos e a ausência dos cálculos de impacto no envio da matéria a impede de produzi-los.

Em segundo lugar, a PEC também ao ampliar contratações temporárias reduz a presença de servidores concursados com a administração pública, o que igualmente possui impactos sobre o custo do Estado quando consideramos que as despesas e receitas relativas à Previdência dos servidores públicos são distintas daquelas das pessoas sem vínculo e dos funcionários das empresas privadas que prestam serviços aos órgãos públicos. É claro, portanto, que haverá impacto sobre os custos, mas, como já afirmado, nenhuma estimativa desse impacto ou elementos que ajudem a realizar seu cálculo acompanham a proposta enviada pelo governo.

Além disso, em terceiro lugar, a PEC veda a concessão a qualquer servidor ou empregado público da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de: a) férias, incluído o período de recesso, em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada; c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos d) 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; e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente (novo inciso XXIII, art. 37).

Note-se que o fim da progressão por tempo de serviço, a retirada (revogação) de adicionais atualmente concedidos e a incorporação de remuneração em razão de ocupação de cargos e funções, também a redução de jornada e remuneração, bem como de parcelas indenizatórias dos empregados das estatais pelo desempenho de atividades - algumas delas definidas em instrumentos negociais coletivos - impactam diretamente nos servidores e empregados públicos atuais, posto que as regras de transição admitem a revogação das leis específicas que asseguram tais direitos e sequer mencionam a preservação daqueles que foram definidos em normas infralegais e negociais, afetando imediatamente a composição remuneratória e a progressão tanto de servidores quanto de empregados públicos. Ademais, a regra de transição do art 6º da PEC determina que todas as parcelas pagas em desacordo com as novas regras instituídas em ato infralegal ficam extintas após dois anos da data de entrada em vigor da emenda. Portanto, tal extinção afetará diretamente a remuneração dos servidores e dos empregados públicos atuais e é preciso conhecer a estimativa e impacto dessas medidas.



Mesmo que os gastos permaneçam sob a vigilância dos Tribunais de Contas, a supressão do debate legislativo prévio no planejamento econômico do Estado atenta contra princípios constitucionais.

Ressalte-se que mesmo o substitutivo apresentado pelo Relator nesta Comissão Especial ter retirado da proposta as disposições que afetavam regras orçamentárias alterações nas regras previdenciárias, não obstante, a regra constitucional para apresentação dos estudos de impacto diz respeito à proposição original e não ao substitutivo, de modo que é evidente, de plano, que não foi cumprida. Além disso, na apreciação da matéria, pode ser requerida a preferência sobre o texto original, o que deixaria o Parlamento em situação de intensa fragilidade por desconhecer os dados e estudos de impactos desse conteúdo a curto, médio e longo prazos.

De qualquer modo, esta Casa permanece no escuro com relação aos impactos financeiros e orçamentários referenciados nos demais pontos que continuam no substitutivo apresentado pelo Deputado Arthur Maia.

Para deliberar sobre as alterações propostas, é imprescindível que se disponha de ao menos uma estimativa do custo desses instrumentos cujo uso propõe-se agora seja constitucionalizado, a exemplo da ampliação dos contratos temporários com uma modelagem completamente distinta da atual ou mesmo do estímulo a contratos de gestão para qualquer prestação de serviços públicos, com impacto dessa nova manipulação do orçamento público que reduz as margens de ação dos controles interno e externo para evitar práticas abusivas.

Ainda com relação à falta desses dados, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio da Nota Técnica nº 69/2021, também já havia consignado que “dada a centralidade da temática fiscal para a PEC, não deixa de causar estranheza, ao menos em um primeiro momento, o fato de o Poder Executivo Fiscal não ter divulgado qualquer estimativa de seu impacto fiscal”.

Ressalte-se que o Ministro Paulo Guedes foi inquirido em duas oportunidades, pessoalmente, durante a tramitação da PEC (a primeira em 11/05/2021 e a segunda em 07/07/2021) a respeito dos estudos de impacto que subsidiaram a proposta de reforma. Nas duas oportunidades **não apresentou qualquer dado concreto**.

Além das perguntas formuladas em audiência pública, foram encaminhados dois Requerimentos de Informações Constitucionais<sup>4</sup> formulados pela Bancada do Partido dos Trabalhadores ao Ministro da Economia objetivando o acesso aos estudos de impacto, prognósticos, subsídios técnicos, teóricos e conceituais utilizados na elaboração da proposta. Não obstante as respostas encaminhadas foram pífias, sem qualquer conteúdo relevante ou que minimamente respondesse às questões formuladas.

Diante dos Requerimentos, o Ministério da Economia limitou-se a reproduzir argumentos já constantes na Exposição de Motivos. Em resumo, a resposta foi a de que não é possível fazer tais estimativas, confirmando as suspeitas de que os estudos de impacto não foram realizados.

A resposta informa inicialmente que “a proposta não gera efeitos imediatos e de impacto orçamentário”, mas se contradiz no parágrafo seguinte, ao afirmar não ter “possibilidade de estimar ou mensurar quantos instrumentos de cooperação seriam firmados, a estimativa de custos decorridas

<sup>4</sup> RIC 837/2021 e RIC 836/2021



dos instrumentos firmados, ou o impacto da medida sobre o orçamento anualizado até 2030". É evidente que a existência de novas formas de contratação possui impactos orçamentários. O que ocorre é que o ministério afirma não poder calculá-los, o que, entretanto, não é correto. Existem muitos exemplos de contratação privada, semelhantes às novas formas propostas, que poderiam perfeitamente ser usados para realizar a comparação de custos solicitada, e poder-se-ia fazer uma avaliação, mesmo que preliminar, dos setores em que a substituição pelas novas formas pode vir a se mostrar viável. Ou seja, o Ministério teria condições de responder de forma adequada à pergunta feita, mas não o fez, alegando não ser isso possível.

Não obstante, na contramão das respostas formais apresentadas, no dia 10 de setembro de 2020 o ministro Paulo Guedes anunciou que a reforma administrativa traria uma economia de R\$ 300 bilhões em 10 anos. A fala foi feita durante evento no IDP (Instituto de Direito Público de Brasília). O Ministério disse que a origem desta informação é um estudo publicado 4 dias depois da fala pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Já no dia 14/10/2020, Paulo Guedes disse que a economia com a reforma administrativa pode chegar a R\$ 450 bilhões, em 10 anos. Segundo ele, esse valor foi calculado com base na taxa anual de reposição de servidores (26%). Mas, novamente, não existem cálculos que sustentem essa estimativa.

Nitidamente, tais afirmações, sem qualquer embasamento técnico e probatório, devem ser contraditadas por base alguns estudos apontando o quanto a PEC importará em aumento de gastos, inclusive existe uma nota técnica produzida pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal nesse sentido.

Diante deste evidente prejuízo ao processo legislativo, o Deputado Professor Israel Batista formulou representação ao Tribunal de Contas da União e o Ministro Raimundo Carneiro, relator do Processo: 016.435/2021-4 determinou a realização de diligência na Casa Civil da Presidência da República e no Ministério da Economia para obtenção das informações. Diante da demonstrada importância de tais estudos, o TCU considerou que para o deslinde do mérito da representação faz-se necessária a obtenção dos estudos contendo a metodologia de cálculo que fundamentam a projeção de redução de gastos públicos constante da PEC 32/2020.

O Ministro deu um prazo de 15 dias para que o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República encaminhe ao Tribunal de Contas da União, ou conceda acesso por via eletrônica, os estudos contendo a metodologia de cálculo que fundamentam a projeção de redução de gastos públicos, no longo prazo, da ordem de R\$ 300 bilhões a R\$ 816 bilhões, em caso de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020. O despacho data de 02/08/2021<sup>5</sup>, mas até o presente momento não há decisão final do TCU a respeito do assunto.

Portanto, **é evidente a insegurança jurídica na deliberação e aprovação desta PEC em razão da falta destes estudos, inclusive com base na posição adotada pelo TCU de reconhecer sérios indícios de impactos não demonstrados.** Tendo em vista que a proposta formulada pelo Executivo e transformada pelo Relator mais aparenta uma aventura do que uma proposta com convicção de dados e efeitos, **urge que a matéria tenha sua tramitação suspensa até os devidos estudos de impactos serem apresentados e concluído o processo do TCU sobre o caso.**

5 [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1643520214/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1643520214/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520)



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, podemos avaliar que a PEC 32/2020 foi enviada ao Congresso Nacional essencialmente como resposta e aceno ao mercado, justificando esforços anteriores do Ministério da Economia (após a saída do Secretário de Gestão e outros funcionários) e reforçando o cenário de intensa depreciação do Estado, da soberania nacional e aprofundamento do movimento “desconstituente” que tornou-se uma marca do atual governo, em aprofundado desrespeito e desfazimento do texto legítimo da Constituição Federal.

Conforme já explicitado no Voto em Separado apresentado a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, é inadmissível a Proposta original, pela afronta aos incisos I, III e IV do §4º do Art 60 da Constituição Federal, que impedia a tramitação da PEC 32/2020 por ofensa aos direitos e garantias fundamentais, além de afrontar a forma federativa e a separação dos Poderes.

Com relação ao substitutivo apresentado nesta Comissão Especial, **a posição da Bancada do Partido dos Trabalhadores é firmemente contrária pelo reconhecimento dos elementos de flagrante inconstitucionalidade, sobretudo pela ofensa aos princípios da segurança jurídica, de vedação do retrocesso e da afronta à legítima expectativa de direitos e também, com relação ao mérito, pela evidente precarização que causará ao Estado brasileiro.**

Em direção contrária da modernização alardeada, a proposta de “reforma” cumpre o papel de enfraquecimento do Estado, na medida em que promove uma desvalorização das carreiras que exercem os serviços públicos e que efetivam as políticas públicas, inclusive na concretização dos direitos sociais e desfigura o funcionamento do Estado no cumprimento de suas atribuições. Justamente em tempos de pandemia, quando o Estado precisa ser forte com vistas à garantia do Estado Democrático de Direito, o Governo pretende desestabilizar a carreira de milhares de servidores, que o sustentam a duras penas no dia-a-dia em escolas, hospitais, universidades, órgãos de seguridade e outros órgãos essenciais para a sociedade brasileira e fragilizar direitos dos empregados públicos.

Ao invés de promover eficiência e a recuperação do serviço público a presente proposta de “reforma administrativa”, tal qual apresentada pelo Governo e pelo relator, pretende desmontar o Estado brasileiro, prejudicando não só os servidores mas essencialmente a população mais carente, que necessita da prestação de um serviço público de qualidade.

O roteiro, infelizmente, é conhecido apesar de indigesto para a sociedade. Mais uma vez – como na PEC do teto de gastos, ou na reforma trabalhista ou ainda na reforma previdenciária – as autoridades econômicas evocam a lógica da austeridade e do minimalismo estatal para justificar cortes indiscriminados de despesas e fragilização de direitos que prejudicam a gestão pública e o atendimento às necessidades da população, além de não representarem estímulos à atividade econômica e ao investimento.

Com o argumento de pretender melhorar a gestão, o que de fato a “reforma” do governo promove é uma perigosa e ardilosa modelagem de contratação precarizadora no serviço público (por via de ampliação desenfreada de contratos por prazo determinado, além de permitir ampla execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas, num pretense regime de “cooperação”), compondo uma diversidade de formas de acesso ao serviço público estabelecendo uma linha muito tênue que separa a promiscuidade entre público e privado, em grave risco de manipulação dos apadrinhamentos políticos na ocupação dos postos de prestação de serviços públicos.



Reputamos, portanto, que a PEC 32/2020 deve ser completamente rejeitada.

O voto da Bancada do Partido dos Trabalhadores, portanto, é **pela rejeição da PEC 32/2020 e do substitutivo oferecido pelo relator**, por respeito ao sistema de garantias e direitos fundamentais prescritos pela Constituição Federal de 1988, postura adotada nos termos das emendas apresentadas pelos parlamentares da Bancada do Partido dos Trabalhadores. **Votamos pela adoção pela Comissão Especial do texto da Emenda 14 em substituição ao conteúdo apresentado pelo relator.**

Sala da Comissão, em 15 de setembro de 2021.

Bancada do Partido dos Trabalhadores  
Comissão Especial da Reforma Administrativa

Rogério Correia (PT/MG)

Rui Falcão (PT/SP)

Alencar Santana Braga (PT/SP)

Leo de Brito (PT/AC)

Erika Kokay (PT/DF)

Paulo Pimenta (PT/RS)

João Daniel (PT/SE)

Paulo Teixeira (PT/SP)

Reginaldo Lopes (PT/MG)





## **Voto em Separado** **(Do Sr. Rogério Correia )**

Voto em separado da Bancada  
do Partido dos Trabalhadores

Assinaram eletronicamente o documento CD212457578800, nesta ordem:

- 1 Dep. Rogério Correia (PT/MG)
- 2 Dep. Alencar Santana Braga (PT/SP)
- 3 Dep. Rui Falcão (PT/SP)
- 4 Dep. Paulo Pimenta (PT/RS)
- 5 Dep. Paulo Teixeira (PT/SP)
- 6 Dep. João Daniel (PT/SE)
- 7 Dep. Leo de Brito (PT/AC)
- 8 Dep. Erika Kokay (PT/DF)
- 9 Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG)

