



CADERNOS DA

Reforma Administrativa

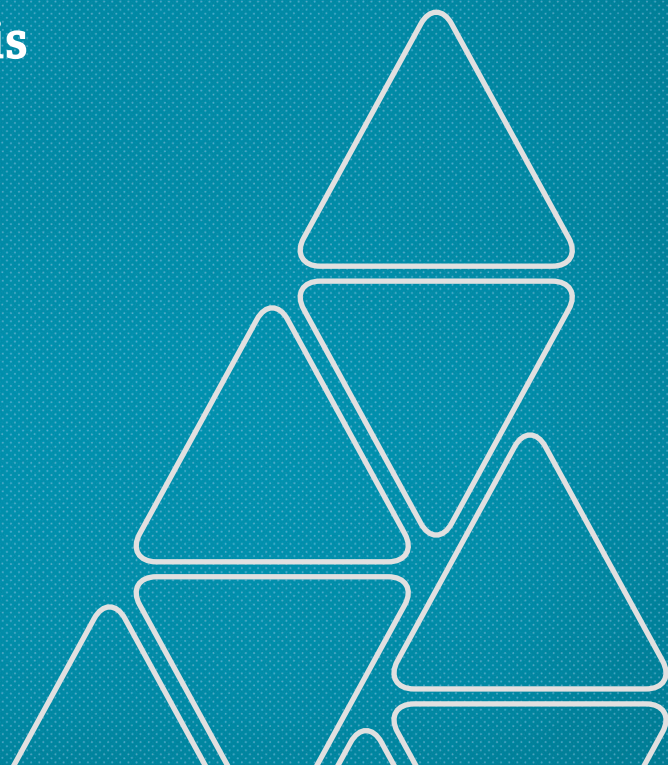
Caderno 14

**O Impacto da Reforma
Administrativa para os atuais
Servidores Públicos**



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Novembro de 2020

Larissa Benevides

Sócia do escritório Fischgold Benevides Advogados, pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Bruno Fischgold

Sócio do escritório Fischgold Benevides Advogados, mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e autor do livro Direito Administrativo e Democracia – A Inconstitucionalidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Novembro, 2020)

Autores:

Larissa Benevides e Bruno Fischgold

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:

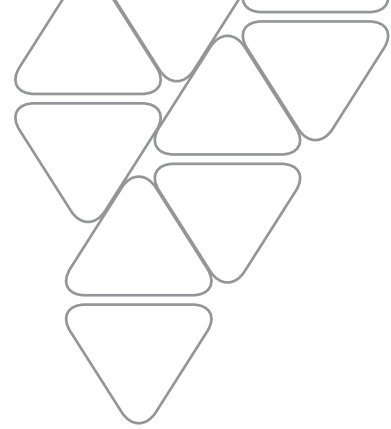


Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

O Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos



Larissa Benevides e Bruno Fischgold¹

1. Introdução

No dia 03 setembro de 2020, o Poder Executivo Federal, na pessoa do Secretário-Geral da Presidência, Jorge Oliveira, entregou ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Maia, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 32, que altera disposições da Constituição sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

A Reforma Administrativa foi apresentada com o destaque de não atingir os servidores públicos investidos em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o proposto artigo 39-A (que, ao longo do presente trabalho, serão também chamados de atuais servidores). Essa garantia foi mencionada na Exposição de Motivos n. 47 (EM n. 00047/ME), assinada pelo Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes, nos termos seguintes: “Direitos e prerrogativas estruturais dos atuais servidores que compõem os quadros da administração pública não serão afetados”.

Mas o que seriam esses direitos e prerrogativas estruturais dos atuais servidores públicos que não serão afetados? A expressão é ampla e não protege de forma incontestada a observância de direitos já conquistados pela

categoria. A EM n. 00047/ME ainda enuncia que “em função de situações legalmente constituídas, a proposta prevê **regras de transição transparentes**, bem como a substituição gradual das atuais funções de confiança e dos cargos em comissão pelos cargos de liderança e assessoramento”.

Ora, é certo que a transparência enunciada na proposta de nova redação do *caput* do artigo 37 da Constituição trazida pela PEC 32/2020, como princípio norteador da nova Administração Pública, não marca as regras de transição a que serão submetidos os servidores públicos em exercício. Diversos aspectos são deixados para regulamentação por meio de lei complementar ou mesmo lei ordinária, quando não forem objeto de Decreto do Presidente da República, em atenção às alterações propostas no artigo 84 do texto constitucional. Entre eles, citam-se a regulamentação das avaliações de desempenho, a progressão e a promoção funcionais, a alteração e reorganização de atribuições de cargos públicos efetivos.

Ou seja, é indiscutível que o atual servidor público não está à margem da Reforma Administrativa. A PEC n. 32/2020 o atinge de forma substancial e muitas vezes não tão transparente, como vem sendo veiculado. Se há regras de transição que estão expressas no texto proposto, que tratam de um regi-

¹ Larissa Benevides Gadelha Campos é sócia do escritório Fischgold Benevides Advogados, pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: larissa@fischgoldbenevides.com.br.

Bruno Fischgold é sócio do escritório Fischgold Benevides Advogados, mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e autor do livro *Direito Administrativo e Democracia – A Inconstitucionalidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público*. E-mail: bruno@fischgoldbenevides.com.br.

me jurídico específico que será aplicado ao servidor público investido até a data de entrada em vigor do novo regime jurídico de que trata o artigo 39-A, outras tantas, embora colocadas como se aplicáveis apenas aos novos agentes públicos, atingem de forma substancial aqueles já em atividade.

É para justamente elucidar esses pontos e dar a efetiva publicidade que merecem que se propõe este estudo. É preciso que se deixe às claras todas as alterações que serão impostas aos servidores públicos, de sorte que o papel de vilão não seja assumido, uma vez mais, pela parte mais fraca da relação de trabalho existente entre o Poder Público e seus servidores.

2. A regra de transição que está clara: os artigos 2º e 6º da PEC n. 32/2020.

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, explicitados em seus incisos e parágrafos:

Art. 2º Ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição é garantido regime jurídico específico, assegurados:

I - a estabilidade, após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório;

II - a não aplicação do disposto no art. 37, **caput**, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei; e

III - os demais direitos previstos na Constituição.

§ 1º A avaliação de desempenho do servidor por comissão instituída para essa finalidade é obrigatória e constitui condição para a aquisição da estabilidade.

§ 2º O servidor a que se refere o **caput**, após adquirir a estabilidade, só perderá o cargo nas hipóteses previstas no art. 41, § 1º, incisos I a III, e no art. 169, § 4º, da Constituição.

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 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.

O primeiro aspecto do regime jurídico específico aplicável aos atuais servidores públicos é a garantia de estabilidade, conquistada após 3 (três) anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório, consoante contido no inciso I do *caput* do artigo 2º.

O dispositivo observa a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) de que a estabilidade e o estágio probatório, apesar de distintos, contam com o mesmo prazo de 3 (três) anos². A estabilidade, segundo Hely Lopes Meirelles, é a “garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos (...).

O estágio probatório, por sua vez, é “período de exercício do servidor durante o qual é observado e apurada pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante verificação dos requisitos estabelecidos em lei (...)”³. Segundo a Lei n. 8.112/1990, no estágio probatório, serão avaliadas assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e

responsabilidade.

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 defesa.

Há aí uma importante alteração da Reforma Administrativa que será aplicada de forma imediata aos atuais servidores. A redação vigente do artigo 41, §1º, da Constituição, prevê que a perda de cargo pelo servidor estável ocorrerá em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

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 complementar⁴. Em razão de o quórum de aprovação da

2 DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO. PRAZO COMUM DE TRÊS ANOS. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento no sentido de que “a Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o art. 41 da Constituição Federal, elevou para três anos o prazo para a aquisição da estabilidade no serviço público e, por interpretação lógica, o prazo do estágio probatório” (STA 269, Rel. Min. Gilmar Mendes). Precedentes. 2. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, Primeira Turma, AI 744.121 AgR, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, julgado em 09.06.2015 e publicado em 30.06.2015)

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 445-446.

4 A possibilidade de perda de cargo por servidor estável em razão de insuficiência de desempenho existe desde a edição da Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho de 1998. Contudo, a lei complementar que deveria trazer os parâmetros da avaliação de desempenho não foi publicada desde então. Lei complementar depende da aprovação da maioria

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.

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 2000⁵, “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.

Além das disposições acerca da estabilidade e da perda de cargo, o inciso II do artigo 2º da PEC n. 32/2020 garante o pagamento

das parcelas contidas nas alíneas “a” a “j” do inciso XXIII do artigo 37 aos servidores em exercício, desde que exista lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei.

Desse modo, férias em período superior a 30 (trinta) dias; adicionais de tempo de serviço; parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço; remuneração estável caso haja redução de jornada, aposentadoria compulsória como modalidade de punição; adicional ou indenização por substituição; progressão ou promoção baseada em tempo de serviço; parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, incorporação de remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento devem ser garantidos aos atuais servidores.

Contudo, é preciso que exista lei vigente que embase esses benefícios, que poderão ser revistos caso esse normativo seja altera-

absoluta dos parlamentares de uma casa legislativa (artigo 69 da Constituição), ao passo que a lei ordinária depende da concordância da maioria dos presentes, que deve corresponder à maioria absoluta dos membros de uma casa legislativa (artigo 47 da Constituição).

5 Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento)(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

do ou revogado. **Ou seja, a manutenção dessas prerrogativas é momentânea e pode ser revista a qualquer tempo. Mais uma vez, os atuais servidores não serão necessariamente resguardados.** Na hipótese de redução de jornada, ela é vedada, em qualquer hipótese, para os cargos típicos de Estado, consoante contido no § 20 do artigo 37 proposto pela PEC n. 32/2020.

No caso específico das parcelas indenizatórias previstas no artigo 37, inciso XXIII, da Constituição, na redação dada pela PEC n. 32/2020, se inexistir lei que as embase, o artigo 6º garante seu pagamento por 2 (dois) anos a contar da entrada em vigor da Reforma Administrativa. Há, ao menos, uma transição mais suave quanto a esse direito caso a verba indenizatória tenha por fundamento ato infralegal.

O inciso III do artigo 2º da PEC n. 32/2020 ainda garante aos atuais servidores “os demais direitos previstos na Constituição”, que compreendem não apenas os hoje existentes, como aqueles que serão alterados caso aprovada a Reforma Administrativa. Em outras palavras, há espaço aqui para que novas alterações supostamente aplicáveis apenas aos futuros agentes públicos sejam observadas também em relação aos hoje em atividade.

Finalmente, o §1º do dispositivo em análise determina que a avaliação de desempenho para aquisição de estabilidade será feita por comissão instituída para essa finalidade. Essa prerrogativa está prevista na atual redação do §4º do artigo 41 da Constituição, que será revogado caso aprovada a redação

do artigo 10 da PEC n. 32/2020⁶. Para os novos servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, a concessão ou o indeferimento da estabilidade decorrerá de aprovação em avaliação de desempenho feita por comissão não constituída especificamente para esse fim ou até por simples decisão da chefia imediata. Não será necessária uma decisão colegiada de aprovação ou desaprovação, o que pode facilitar arbitrariedades.

Em síntese, a regra de transição que está realmente clara é aquela que estipula um regime jurídico específico para os servidores públicos investidos até a data de entrada em vigor do novo regime e que garantirá a aquisição de estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório e em avaliação de desempenho feita por comissão designada por esse fim.

Contudo, as hipóteses de perda de cargo se igualam às dos futuros servidores estáveis (ocupantes de cargos típicos de Estado): por decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; em decorrência de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei; ou ainda mediante o corte de pessoal previsto no §4º do artigo 169 da Constituição.

Além disso, as vantagens contidas no inciso XXIII do artigo 37 da Constituição serão observadas enquanto perdurar lei que as normatize, o que poderá ser revisto a qualquer tempo. Vislumbra-se, portanto, discussões futuras acerca da irredutibilidade salarial.

6 Art. 10. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Constituição:

I - do **caput** do art. 37:

a) o inciso IX; e

b) as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI;

II - do art. 39:

a) os incisos I, II e III do § 1º; e

b) o § 2º e o § 5º;

III - o § 4º do art. 41;

IV - o § 3º do art. 42;

V - o inciso XI do **caput** do art. 48; e VI - o parágrafo único do art. 84.

Percebe-se, pela simples análise da norma de transição aplicável aos atuais servidores, que a Reforma Administrativa efetivamente os atingirá, ao contrário do que tem sido massivamente veiculado. E outras alterações podem ser ainda encontradas em diversos outros dispositivos, como será tratado a seguir.

3. Substituição de funções de confiança e de cargos em comissão: o artigo 4º da PEC n. 32/2020

Passa-se à análise do artigo 4º da PEC n. 32/2020 em razão de o artigo 3º tratar exclusivamente de empregados públicos⁷ e afastar, como igualmente feito no artigo 2º, inciso II, a aplicação, a esse grupo, das restrições insertas no artigo 37, inciso XXXIII, da Constituição.

O artigo 4º disciplina a transição entre as funções de confiança e os cargos em comissão para os cargos de liderança e assessoramento. O dispositivo prevê:

Art. 4º As funções de confiança, os cargos em comissão e as gratificações de caráter não permanente existentes na data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição serão gradualmente substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento a que se refere o art. 37, caput, inciso V, da Constituição, nos termos de ato do Chefe de cada Poder.

Parágrafo único. Ficam mantidas as regras para a ocupação e concessão dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações a que se refere o caput, conforme ato do Chefe de cada Poder, até a efetiva

substituição pelos cargos de liderança e assessoramento.

A substituição de funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento é tema bastante controvertido. Segundo a EM n. 00047/ME, o cargo de liderança e assessoramento “corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições **que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas**” (grifos aditados). A nova forma de vínculo está prevista no inciso V do artigo 37 proposto pela PEC n. 32/2020: “os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”.

A redação atual do inciso V do artigo 37 da Constituição, dada pela EC n. 19/1998, prevê que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.”

Segundo Hely Lopes Meirelles⁸:

Em face da EC 19, as funções de confiança, que só podem ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo, destinam-se, obrigatoriamente, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V), que são de natureza permanente. Tal comando independe de lei, uma vez que o exame desse art. 37, V, revela que para as funções de

⁷ Art. 3º Não se aplica ao empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista contratado antes da entrada em vigor desta Emenda à Constituição o disposto no art. 37, caput, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei.

⁸ Idem, p. 419-421.

confiança ele é de eficácia plena, ao reverso do que ocorre em relação aos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, como ali está dito. Essas funções, por serem de confiança, a exemplo dos cargos em comissão, são de livre nomeação e exoneração. (...)

2.3.7 - Cargo em comissão – é o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II) destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V). Todavia, pela EC 19, o preenchimento de uma parcela de cargos em comissão dar-se-á unicamente por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (art. 37, V). (...) A instituição de tais cargos é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire direito à continuidade na função, mesmo porque o exerce por confiança do superior hierárquico, daí a livre nomeação e exoneração.

Pelo exposto, as funções de confiança e os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, destinam-se ao desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento. As funções de confiança são ocupadas exclusivamente por servidores detentores de cargos efetivos e os cargos em comissão, parte por servidores efetivos e parte por cidadãos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei.

O Decreto n. 5.497, de 21 de julho de 2005, ainda em vigor, estabelece que 50% (cinquenta por cento) do total de cargos de Direção de Assessoramento Superior (DAS), níveis 1, 2, 3 e 4, e 60% (sessenta por cento) dos cargos DAS, níveis 5 e 6, serão ocupados por servidores de carreira. São servidores de carreira, nos termos do artigo 2º do normativo, o militar das Forças Armadas e do Distrito Federal, agregado ou inativo, e

os ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente no qual ingressou mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso

De acordo com o Portal da Transparência⁹, há 1.023.493 (um milhão, vinte e três mil, novecentos e quarenta e três) servidores ativos, entre civis e militares. Os cargos e funções comissionadas totalizam 98.352 (noventa e oito mil, trezentos e cinquenta e dois), dos quais 91.666 (noventa e um mil, seiscentos e sessenta e seis) são ocupados por servidores e empregados efetivos da Administração Pública – 93,2% (noventa e três vírgula dois por cento) – e 6.686 (seis mil, seiscentos e oitenta e seis) são ocupados por pessoas sem outro vínculo público – equivalente a 6,8% (seis vírgula oito por cento)¹⁰.

Com a substituição das funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento, os cargos de livre nomeação e exoneração poderão ser ocupados por qualquer cidadão, independen-

9 <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>.

10 Dados atualizados até agosto/2020 pelo Banco Central do Brasil (BACEN - Servidores), até julho/2020 pelos Comandos Militares – Servidores e até agosto de 2020 pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) – Servidores.

temente de já ser servidor público ou não, para o desempenho de funções estratégicas, gerenciais ou técnicas, e não apenas de direção, chefia e assessoramento. Ou seja, os quase 100.000 (cem mil) funções e cargos comissionados hoje existentes poderão ser preenchidos com base em critérios meramente políticos, sem qualquer ingerência dos mecanismos de controle.

Esse número ainda poderá ser muito maior, visto que o escopo das atribuições será ampliado: serão abrangidas funções estratégicas, gerenciais ou técnicas que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico.

As funções estratégicas poderão confundir-se com as competências de cargos de provimento efetivo, principalmente daqueles que podem ser considerados como típicos de Estado. A título exemplificativo, o Diplomata, nos termos do artigo 2º da Lei n. 11.440, de 29 de dezembro de 2006, está incumbido de “atividades de natureza diplomática e consular, em seus aspectos específicos de representação, negociação, informação e proteção de interesses brasileiros no campo internacional”.

Ao Delegado da Polícia Federal, cabe “instaurar e presidir procedimentos policiais de investigação, orientar e comandar a execução de investigações relacionadas com a prevenção e repressão de ilícitos penais, participar do planejamento de operações de segurança e investigações, supervisionar e executar missões de caráter sigiloso (...)”.¹¹

O Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, entre outras competências inerentes à Secretaria da Receita Federal do Brasil, deve constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições; elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, executar proce-

dimentos de fiscalização, como previsto no artigo 6º da Lei n. 10.593, de 06 de dezembro de 2020.

Todas essas funções são estratégicas ao Estado brasileiro, eis que voltadas para o estabelecimento de relações com outras nações, para a manutenção da segurança pública e para a garantia de arrecadação tributária. São essenciais, portanto, para o funcionamento da máquina pública. Os novos cargos de liderança e assessoramento poderão absorvê-las, de modo que serão exercidas por nomeados com vínculo provisório que atenderão aos interesses daqueles que os nomearam. Ao mesmo tempo, efetivos e comissionados poderão desempenhar as mesmas atribuições, o que certamente trará ineficiência à atividade estatal.

No caso de funções gerenciais, o termo é demasiado genérico e poderá compreender uma gama infinita de papéis. Inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU), quando da análise de denúncia contra irregularidades no Edital ESAF n. 48/2013, referente a concurso público para provimento de vagas do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), determinou a anulação do certame pela inexistência de critérios objetivos para identificar, mensurar e comparar os diferentes tipos de experiência gerencial exigíveis para o exercício do cargo. Na prova de títulos, a essa experiência eram atribuídos pontos a critério da banca examinadora, sem que existissem indicativos objetivos para fazê-lo.

No Acórdão n. 3010/2019, Plenário, o Ministro Relator Raimundo Carreiro deixou claro que:

13. A terceira falha do edital, que destoa do interesse público, é a incapacidade do termo “experiência

11 Informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Polícia Federal: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/concursos/caracteristicas-dos-cargos/carreira-policia/requisitos-e-atribuicoes-dos-cargos-da-carreira-policia-federal#:~:text=ATRIBUI%C3%87%C3%95ES%3A%20instaurar%20e%20presidir%20procedimentos,miss%C3%B5es%20de%20car%C3%A1ter%20sigiloso%2C%20participar>

gerencial” – da forma genérica como lançado no edital – para identificar, de forma objetiva, quais seriam as vivências profissionais realmente úteis e adequadas aos complexos requisitos de capacidade gerencial e de assessoramento superior desejáveis ao cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

14. Existe um larguíssimo gradiente de complexidade entre os diferentes cargos e funções que podem ser denominados como “Diretor, Superintendente, Coordenador, Chefe, Gerente, Supervisor, etc.”, que foram os exemplos citados pela Esaf ao esclarecer a esse Tribunal que tipo de cargo/função seria reconhecido como de natureza “gerencial” na atividade privada. (...)

Que funções gerenciais serão essas? É preciso que sejam especificadas, como bem delineou a Corte de Contas no caso do concurso dos EPPGG`s. Mais uma vez, atribuições de servidores públicos, submetidos a procedimentos de seleção por meio de exames de provas e títulos, poderão ser colocadas nas mãos de comissionados.

Em terceiro lugar, aos cargos de liderança e assessoramento caberão ainda atribui-

ções gerenciais. Quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.041.210/SP¹², o STF declarou inconstitucionais dispositivos da Lei Municipal n. 7.430, de 17 de dezembro de 2015, de Guarulhos/SP, que criavam 1.941 (mil, novecentos e quarenta e um) cargos de assessoramento na Administração do Município.

Em síntese, a Corte Suprema, em regime de repercussão geral, consignou que a criação de cargos em comissão somente se justificaria para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Isso porque, consoante trecho do voto do Ministro Relator Dias Toffoli, o desempenho de atividades de natureza técnica e burocrática “não exige vínculo especial de confiança que justifique o regime de livre nomeação e exoneração”.

O Ministro reforçou importantes considerações levantadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) sobre a necessidade de funções técnicas serem desempenhadas por servidores efetivos e não comissionados, que não se submetem à prévia aprovação em concurso público:

Feitas essas considerações, passo à análise do caso concreto e verifico que o Tribunal de origem declarou

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

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

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (STF, Plenário, RE 1.041210 RG/SP, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJE de 22.05.2019)

a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão pela Lei nº 7.430/15 do Município de Guarulhos (art. 5º e Anexos I e II), ao fundamento de que as atribuições de tais cargos não correspondem a atividades de chefia, direção ou assessoramento, não sendo legítimo o provimento em comissão nesses casos.

O Relator manifestou-se nos seguintes termos:

“(...) [A] criação de cargos em comissão com atribuições de natureza burocrática, ordinária, técnica, operacional e profissional, que não revelam plexos de assessoramento, chefia e direção, não pode subsistir, cuidando-se de funções que devem ser exercidas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, mediante prévia e regular aprovação e nomeação em concurso público.

Vale dizer, o provimento de cargo em comissão, sem prévio concurso público, é medida que somente tem lugar em funções de direção, chefia e assessoramento que demandem especial relação de confiança entre governante e respectivos subordinados, o que não se amolda aos incisos constantes do indigitado diploma legal, eis que atinentes a funções técnicas, burocráticas ou profissionais e, portanto, típicas de cargos públicos efetivos exigência que se amolda ao princípio da legalidade, desdobrado no da reserva legal.

Tais funções já se disse, não substanciam assessoramento, chefia ou direção, demonstrando artificialidade e abusividade nas respectivas criações.

Não basta, pois, inserir a expressão assessor, da qual não se extrai a real dimensão dos cargos, sendo impe-

riosa a previsão das atribuições de cada qual deles que, conforme observado no parágrafo anterior, se coadunam com funções meramente técnicas que autorizam o provimento através de prévia aprovação em concurso público, cuja dispensa é medida excepcional, somente admissível em situações [onde] exista vínculo de confiança com a autoridade nomeante (...).”

De fato, examinando as atribuições dos cargos questionados previstas no art. 5º da Lei municipal nº 7.430/15 e em seus anexos, cujos documentos acompanham a inicial, **observa-se que a eles foram conferidas atividades de natureza técnica e burocrática que não exigem vínculo especial de confiança que justifique o regime de livre nomeação e exoneração.** (grifos aditados)

Fica claro que as atribuições de natureza técnica não podem ser exercidas por servidores com vínculo precário, de livre nomeação e exoneração. Essas funções são pertinentes a servidores de carreira, cuja seleção depende do aferimento de formação específica para o desempenho desse mister por meio de processos seletivos que envolvam a realização de provas e, se necessário, o exame de títulos.

A ampliação das funções dos comissionados para abranger o desempenho de atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas – e não apenas de direção, chefia e assessoramento – certamente impactará os atuais servidores públicos. Isso porque, além de não mais existir a necessidade de nomeação de servidores efetivos para o desempenho de parte desses cargos precários, diversos dos papéis dos atuais servidores serão deslocados para esse grupo.

Ainda que o §18 do artigo 37 preveja que “ato do Chefe de cada Poder disporá sobre os critérios mínimos de acesso aos cargos de

liderança e assessoramento a que se refere o inciso V do caput e sobre a sua exoneração”, não necessariamente isso trará maior seriedade ou segurança ao procedimento de escolha.

Afinal, o atual Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo DAS e das Funções Commissionadas do Poder Executivo (FCPE), expressamente dispensa sua observância mediante justificativa do titular do órgão em que alocado o comissionado:

Art. 9º Os critérios de que tratam os art. 3º, art. 4º e art. 5º poderão ser dispensados, justificadamente, pelo Ministro de Estado titular do órgão em que estiver alocado o DAS ou a FCPE ou do órgão ao qual se vincula a entidade em que o DAS ou a FCPE se encontra alocado, de forma a demonstrar a conveniência de dispensá-los em razão de peculiaridades do cargo ou do número limitado de postulantes para a vaga.

Parágrafo único. A competência de que trata o **caput** é indelegável.

Ou seja, ainda que haja critérios, eles podem não ser vinculantes.

A PEC n. 32/2020 mantém em vigor essas regras atuais até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento, como contido no parágrafo único do artigo 4º: “Ficam mantidas as regras para a ocupação e concessão dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações a que se refere o caput, conforme ato do Chefe de cada Poder, até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento”.

Ainda assim, não há garantias para os servidores atuais. Nomeados para cargos em comissão ou funções de confiança poderão

ser substituídos a partir da aprovação da PEC n. 32/2020, caso ela assim permaneça, por qualquer cidadão brasileiro para o desempenho das ditas funções estratégicas, gerenciais e técnicas.

Nesse cenário, diversos serão os escolhidos pelo governo de ocasião para desenvolver funções precípuas de Estado, sem que haja padrões de continuidade, qualidade ou controle.

4. Possibilidade acumulação de cargos: artigo 5º da PEC n. 32/2020

Para os futuros servidores públicos, 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 de trabalho para fins de acumulação de atividades remuneradas, nos termos do artigo 39, inciso VII, da Constituição.

Para os atuais servidores públicos, o artigo 5º da PEC n. 32/2020 prevê:

Art. 5º Poderão manter os vínculos existentes na data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição, se houver compatibilidade de horário e observado o disposto no art. 37, **caput**, inciso XI, da Constituição, os servidores e os empregados públicos que acumulem:

I - dois cargos ou empregos públicos de professor;

II - um cargo de professor com um cargo técnico ou científico; ou

III - dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

O mencionado artigo 37, *caput*, inciso XI, da Constituição não é objeto de alteração pela PEC n. 32/2020 e trata do teto remuneratório no serviço público¹³. Nesse sentido, obedecido o limite remuneratório previsto no texto constitucional, o atual servidor público poderá manter a acumulação de cargos de acordo com as regras hoje vigentes.

Contudo, eventuais novas acumulações formalizadas após a aprovação da PEC n. 32/2020, caso mantido o texto atual, deverão observar as regras propostas, quais sejam:

Art. 37 (...)

XVI - é vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupan-

tes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência;

XVI-A - não se aplica a limitação do inciso XVI ao exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, por ocupante de cargo típico de Estado, quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, *caput*, inciso VII;

XVI-B - é autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, *caput*, inciso VII;

O atual servidor que venha a ser enquadrado como ocupante de cargo típico de Estado não poderá desempenhar qualquer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, com exceção de docência ou atividade própria de profissional de saúde. O atual servidor público que não seja enquadrado como ocupante de cargo típico de Estado terá maior flexibilidade: poderá desempenhar quantos cargos públicos forem possíveis mediante compatibilização dos horários, desde que não haja conflito de interesses. Pode-se argumentar, inclusive, que poderá desempenhar atividades privadas, pois o dispositivo não restringe a atuação privada.

13 Art. 37 (...).

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

A Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, define o conflito de interesse como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Vale ainda pontuar que o §10 do artigo 37¹⁴ foi adequado às alterações perpetradas nas formas de acumulação de cargos, mas manteve a vedação de percepção de aposentadoria pelo servidor público, pelos policiais e bombeiros militares e pelos integrantes das Forças Armadas juntamente com remuneração de cargo ou emprego público, ressalvadas os cargos acumuláveis, os cargos eletivos, os cargos em comissão e os cargos de liderança e assessoramento.

Em síntese, nesse cenário, pelo menos para os não ocupantes de cargos típicos de Estado – cargos com vínculo por prazo indeterminado – há uma vantagem: outras atividades públicas remuneradas poderão ser desempenhadas além das atualmente previstas de professor, profissional de saúde e de natureza técnica e científica. E não haverá limite de cargos ocupados: é preciso apenas que haja compatibilidade de horários e inexista conflito de interesses.

5. Do não pagamento de parcelas em afastamentos e licenças: artigo 7º da PEC n. 32/2020

O artigo 7º do texto da Reforma Administrativa posterga a aplicação do §16 do artigo 37 para a data de entrada em vigor da lei mencionada no §17 do mesmo dispositivo (*Não serão aplicadas as disposições do § 16 do art. 37 da Constituição antes da entrada*

em vigor da lei a que se refere o § 17 do mesmo artigo).

O mencionado §16, por sua vez, afasta o pagamento de parcelas remuneratórias durante afastamentos e licenças do servidor, sejam ou não de efetivo exercício:

Art. 37 (...)

Os afastamentos e as licenças do servidor não poderão ser considerados para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente.

Atualmente, as licenças dos servidores públicos federais estão previstas no artigo 81 da Lei n. 8.112/1990: por motivo de doença em pessoa da família; por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro; para o serviço militar; para atividade política; para capacitação; para tratar de interesses particulares; para desempenho de mandato classista.

São remuneradas as licenças: por motivo de doença na família se perdurar por até 60 (sessenta) dias, consecutivos ou não, a cada período de 12 (doze) meses (artigo 83, §2º); para serviço militar (em condições específicas, como contido no artigo 85); para atividade política, entre o registro da candidatura e o décimo dia seguinte ao da eleição, pelo período de até 3 (três) meses (artigo 86); para capacitação, por até 3 (três) meses (artigo 87).

14 **Redação hoje vigente:** § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Nova redação proposta: § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos art. 42 e art. 142 com a remuneração de cargo ou emprego público, ressalvados os cargos acumuláveis na forma prevista nos incisos XVI-A e XVI-B do caput, os cargos eletivos, os cargos em comissão e os cargos de liderança e assessoramento.

Foi retirada a menção à função pública, visto que o artigo 39-A trata apenas de vínculos, mas foi mantida a expressão cargos em comissão, embora esteja prevista sua substituição pelos cargos de liderança e assessoramento.

Os afastamentos compreendem, nos termos do artigo 102 da Lei n. 8.112/1990: férias (mantida a remuneração); exercício de cargo em comissão ou equivalente ou de cargo ou função de governo ou administração por nomeação do Presidente da República (será paga a remuneração do cargo assumido, por cedente ou cessionário); participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País (mantida a remuneração); desempenho de mandato eletivo (remuneração do cargo assumido ou do cargo originário, sendo permitida a acumulação se houver compatibilidade de horários); composição de júri e outros serviços obrigatórios por lei (mantida a remuneração); deslocamento para nova sede (mantida a remuneração); participação em competição desportiva nacional ou convocação para integrar representação desportiva nacional (mantida a remuneração)¹⁵; serviço em organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere (sem remuneração).

Vale também mencionar que a licença à gestante, à adotante e à paternidade; para o tratamento de saúde, por até 24 (vinte e quatro) meses e por motivo de acidente ou doença profissional são consideradas afastamentos remunerados (artigo 102, inciso VIII, da Lei n. 8.112/1990).

Em todas as hipóteses de licenças e afastamentos em que mantida a remuneração do cargo efetivo, de acordo com a redação do §16 do artigo 37 proposta pela PEC n. 32/2020, não será paga contraprestação pelo exercício de cargo em comissão, de liderança e assessoramento ou de função de confiança;

gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente.

Ressalva é feita pelo §17 em relação ao afastamento por incapacidade temporária para o trabalho; às cessões ou requisições; e ao afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades. Apenas nessas hipóteses o pagamento das parcelas mencionadas será mantido.

Essa restrição impactará os servidores atuais, pois em diversos afastamentos e licenças o pagamento de algumas parcelas é garantido. A título exemplificativo, o pagamento de honorários advocatícios para Advogados da União apenas não é feito para licenciados para tratar de interesses particulares; para acompanhar cônjuge ou companheiro; para atividade política; para afastados para exercer mandato eletivo; e para os cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, como previsto no artigo 31, §3º, da Lei n. 13.327, de 29 de julho de 2016.

No caso de licença por doença por motivo de família ou afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País, a verba deve ser mantida, mas será retirada caso aprovado o texto ora sob análise da PEC n. 32/2020.

Logo, indubitável que também nesse ponto os atuais servidores serão atingidos.

15 Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998. Art. 84. Será considerado como efetivo exercício, para todos os efeitos legais, o período em que o atleta servidor público civil ou militar, da Administração Pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, estiver convocado para integrar representação nacional em treinamento ou competição desportiva no País ou no exterior.

§ 1º O período de convocação será definido pela entidade nacional de administração da respectiva modalidade desportiva, cabendo a esta ou aos Comitês Olímpico ou Paraolímpico Brasileiros fazer a devida comunicação e solicitar ao Ministério do Esporte a competente liberação do afastamento do atleta, árbitro e assistente, cabendo ao referido Ministério comunicar a ocorrência ao órgão de origem do servidor ou militar

2º O disposto neste artigo aplica-se, também, aos profissionais especializados e dirigentes, quando indispensáveis à composição da delegação.

6. Dos efeitos da criação de 5 (cinco) formas de vínculo para os atuais servidores públicos

O artigo 39-A proposto pela PEC n. 32/2020 prevê, para o regime jurídico de pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 5 (cinco) vínculos, alguns novos e outros compatíveis com os atualmente existentes. São eles: período de experiência, como etapa do concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento.

O período de experiência é o período anterior à investidura no cargo de prazo indeterminado e no cargo típico de Estado. Constitui fase em que o aprovado em concurso de provas ou de provas e títulos será testado pelos períodos mínimos de 1 (um) ou 2 (dois) anos (incisos II-A, alínea “b”; e II-B, alínea “b”) para, a depender do seu desempenho, ser definitivamente investido em cargo público. Nesse interstício, o servidor “em teste” (que sequer poderia ser chamado de servidor público) exercerá as mesmas atribuições daquele já investido no novo regime de pessoal e dos atuais servidores públicos, em exercício quando da aprovação da PEC n. 32/2020.

Certamente problemas existirão entre esses diferentes grupos. Um Delegado de Polícia Federal, por exemplo, com anos de atuação terá as mesmas atribuições daquele em experiência, que poderão ser desempenhadas de forma totalmente diversa, principalmente ao se considerar que o segundo terá de comprovar desempenho satisfatório para conseguir ser definitivamente investido no cargo. Eventuais interesses de superiores hierárquicos terão de ser atendidos para que o desempenho satisfatório – cuja forma de avaliação não foi prevista e virá disciplina-

da em ato legal – seja atestado.

Como subsistirão formas de atuação com objetivos distintos dentro do mesmo cargo? Eventuais violações à isonomia, à imparcialidade e à moralidade administrativa poderão ser verificadas.

Além disso, haverá um superdimensionamento da força de trabalho: como apenas os melhores serão efetivados, serão testados os aprovados no certame público em número maior do que os efetivamente necessários para desempenho das funções públicas. Além do evidente desperdício de recurso público ocasionado por essa medida, difícil pensar na melhor forma de distribuição de tarefas dentro de uma equipe de trabalho. Como fazê-lo se vários de seus integrantes futuramente poderão ser desligados?

É fácil perceber os obstáculos à rotina diária de trabalho que essa nova forma de vínculo introduzirá no ambiente laboral cotidiano e que, certamente, impactarão os atuais servidores. O risco de descontinuidade do serviço público é evidente.

A segunda forma de vínculo prevista é por prazo determinado, semelhante à hoje existente para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. O artigo 2º da Lei n. 8.745, de 09 de dezembro de 1993, traz os casos em que a temporalidade e a excepcionalidade podem ser identificadas: entre elas estão a assistência a situações de calamidade pública e de emergência em saúde pública, a admissão de professor substituto, o combate a emergências ambientais, por exemplo.

Frente à controvérsia se esse rol seria taxativo ou não, o STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 658.026 pela sistemática da repercussão geral¹⁶, definiu os requisitos constitucionais de excepcionalidade e transitoriedade para a contratação

16 Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade

temporária, consoante voto do Ministro Relator Dias Toffoli:

configurar a conduta a prática de improbidade administrativa.

Feitas essas considerações, há que se compreender o sentido do comando “necessidade temporária” inscrito no texto. Essa cláusula constitucional excepcionadora e autorizativa destina-se aos casos em que, comprovadamente, há necessidade temporária de pessoal, desde que a situação esteja previamente estabelecida na lei.

Assim sendo, não há como se admitir possa a lei abranger serviços permanentes de incumbência do Estado, tampouco aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deva criar e preencher, de forma planejada, os cargos públicos suficientes ao adequado e eficiente atendimento às exigências públicas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade e ineficiência administrativa, sem prejuízo de, havendo omissão abusiva com o preenchimento dos requisitos subjetivos,

Percebe-se que, como delineado pela Suprema Corte, a hipótese de contratação temporária é exceção frente à contratação via concurso público, cujo objetivo é garantir procedimento igualitário e resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.

O alargamento das hipóteses de contratação temporária pela PEC n. 32/2020 contraria esse entendimento. Permitir-se-á a contratação por prazo determinado nos casos de necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; de atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e de atividades ou procedimentos sob demanda.

Se na redação atual do dispositivo constitucional diversas contratações foram levadas à apreciação do Judiciário para verificação de adequação aos requisitos de excepciona-

temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de la culture de gestion, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (STF, Tribunal Pleno, RE n. 658026/MG, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 30.10.2014)

lidade e transitoriedade¹⁷, com as hipóteses mais abertas trazidas pela PEC n. 32/2020, a discussão será ainda mais acirrada. Diversas atividades pertinentes a cargos efetivos poderão ser enquadradas como sob demanda ou por acúmulo transitório de serviço, principalmente ao considerar-se que o número de servidores públicos ativos é cada vez menor.

Esse cenário certamente trará problemas para os atuais servidores públicos, como já acontece hoje em dia, que terão suas funções divididas com temporários, contratados via procedimento precário, muitas vezes sem qualquer formação para o bom desempenho da função. A alteração proposta sequer faz menção à excepcionalidade hoje contida no texto constitucional, o que leva a crer que a adoção dessa forma de vínculo será rotineira.

Quanto aos cargos de liderança e assessoramento, em razão da supressão da obrigatoriedade de que parte deles seja preenchida por servidores efetivos, como já comentado anteriormente, a repercussão para os atuais servidores será indiscutível, principalmente porque poderão exercer atividades estratégicas, gerenciais e técnicas, que certamente coincidirão com aquelas desempenhadas pelos agentes públicos em exercício.

Ponto de destaque é a divisão que passa a ser feita entre o cargo com vínculo por prazo determinado e o cargo típico de Estado. Segundo o §1º do artigo 39-A da PEC n. 32/2020, lei complementar federal estabelecerá os critérios para a definição dos cargos típicos de Estado. Algumas diferenciações, contudo, já estão bem evidenciadas na proposta de emenda constitucional e seguem sintetizadas no quadro ao lado:

	Prazo indeterminado	Típico de Estado
Vínculo de experiência	Mínimo de 1 (um) ano	Mínimo de 2 (dois) anos
Acumulação de cargos	Compatibilidade horários e interesses	Existentes quando da edição da PEC ou docência e atividade de profissional de saúde
Redução de jornada com redução de remuneração	Permitida	Vedada
Utilização de instrumentos de cooperação	Permitida	Vedada
Estabilidade	Inexistente	Cumprida a experiência, após 1 (um) ano, com desempenho satisfatório
Transformação de cargos	Cargos vagos, mantida a natureza do vínculo	Cargos vagos, mantida a natureza do vínculo e dentro de uma mesma Carreira
Alteração/ Reorganização cargos	Sem alteração de estrutura de Carreira, de remuneração, de requisitos de ingresso e de natureza de vínculo	Vedada
Perda de Cargo	Lei trará critérios	Decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; processo administrativo, avaliação periódica de desempenho, e lei ainda poderá trazer garantias especiais.

17 <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/mp-contesta-concurso-para-contratacao-de-peritos-criminais-temporarios-no-ms/>
<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/noticia/2017/08/fiscais-agropecuarios-contestam-contratacao-de-temporarios.html>

Segundo a EM n. 00047/ME, o cargo típico de Estado “com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado”. O cargo com vínculo por prazo indeterminado volta-se para “para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas.

A par dessas primeiras tentativas de definição, não se pode afirmar com certeza quais serão os cargos apontados como típicos, cujas atividades são próprias de Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, **em parte**, o poder extroverso do Estado.

O poder extroverso, na definição de Renato Alessi trazida por Celso Antônio Bandeira de Melo¹⁸, é o que permite ao Poder Público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular independentemente de sua concordância. Além dos atos imperativos, há atos que conferem direitos solicitados pelos administrativos e os meramente enunciativos.¹⁹

As atribuições dos cargos típicos de Estado são as próprias, as estratégicas, as sensíveis, as quais, em parte, impõe obrigações a terceiros. Já as de cargos com vínculo por prazo determinado são contínuas que não sejam típicas de Estado, administrativas ou especializadas. Ora, o fato de a função ser estratégica não exclui que seja especializada ou administrativa. Além disso, se não

são todas que derivam do poder extroverso do Estado, podem ou não impor obrigações: o que igualmente não é um critério delimitador.

Imperioso pontuar ainda que atividades estratégicas dos cargos típicos e as técnicas dos cargos com vínculo por prazo indeterminado são também atribuíveis aos ocupantes de cargos de liderança e assessoramento, o que mostra a possibilidade de se outorgar o papel de efetivos àqueles com vínculo precário, de livre nomeação e exoneração.

A atual redação do artigo 247 da Constituição prevê que leis estabelecerão “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”. Ao se falar em atividades exclusivas do Estado, remete-se àquelas não delegáveis ao particular. Entretanto, ainda que essa disposição conste do texto constitucional desde a EC n. 19/1998, lei com esse objeto até não foi editada. O debate, portanto, não é de hoje.

7. Da interferência dos novos poderes do Presidente da República sobre os servidores públicos em exercício

Dos temas mais comentados da Reforma Administrativa está a nova gama de prerrogativas do Presidente da República decorrente das alterações nos artigos 48, 84 e 88 da Constituição.

O artigo 48 traz a possibilidade de o Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União. No inciso X, está prevista a criação, a transformação e a extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Constituição. Esse dispo-

18 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26ª. ed., rev e atual. Editora Malheiros, 2009, pag. 413.

19 DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, pag. 193.

sitivo, por sua vez, confere ao Presidente da República a competência privativa de dispor, mediante decreto, sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Dessa forma, pode o Congresso Nacional criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções públicas, ressalvada a prerrogativa de o Presidente extingui-los, quando vagos, via decreto.

A alteração proposta pela PEC n. 32/2020 no inciso X do artigo 48 visa a adequar a redação do inciso às novas competências atribuídas ao Chefe de Poder Executivo Federal pela Reforma Administrativa: pode o Congresso Nacional criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções públicas, desde que observe o artigo 84, inciso VI, alíneas “b”, “e” e “f”.

Na nova redação do artigo 84, inciso VI, é atribuído ao Presidente da República dispor, mediante decreto, quando não implicar aumento de despesa, sobre:

(i) a organização da administração federal (foi retirada a restrição à criação ou extinção de órgãos públicos); que poderá ser delegada aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União;

(ii) a extinção de cargos públicos efetivos vagos e de cargos de Ministro de Estado, de cargos em comissão, de cargos de liderança e assessoramento, de funções de confiança e de gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;

(iii) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República;

(iv) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional;

(v) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, se mantida a natureza dos vínculos; e na hipótese de cargos típicos de Estado, desde que dentro da mesma Carreira;

(vi) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, se não envolver alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo, o que não se aplica a cargos típicos de Estado.

O inciso XXV do mesmo artigo 84 passará a contemplar apenas a hipótese de provimento de cargos públicos federais, já que a extinção foi incluída nas hipóteses do inciso VI do mesmo artigo, competência que poderá ser delegada aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União.

O artigo 88 atual prevê que lei disporá sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Com a atribuição dessa prerrogativa também ao Presidente da República pela PEC n. 32/2020, o dispositivo remete ao artigo 61, §1º, alínea “e”²⁰, que permanece inalterado, e à nova redação do artigo 84, inciso VI.

Entre todos esses pontos, questionáveis por inúmeras razões, a alteração que terá maior repercussão para os atuais servidores é a possibilidade de transformação de cargos vagos, ainda que mantida a natureza do vínculo ou restrita aos limites da mesma Carreira, como garantido para os cargos típicos de Estado, por mero decreto presidencial.

20 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Poderá haver um esvaziamento de Carreiras, tornando-as inoperantes e dificultando a atuação daqueles que nela permanecerem. Ou ainda poderão ser criados cargos novos com outra denominação e mesmas funções, favorecendo tratamentos não isonômicos, como o estabelecimento de remunerações em patamares diversos. Ou será viável que toda uma Carreira tenha suas competências alteradas, contrariando as atribuições há muito desempenhadas. Isso tudo poderá ocorrer de forma repentina, sem o devido debate legislativo que alterações dessa envergadura exigem, o que trará inquestionável insegurança jurídica, seja para os novos, seja para os servidores já em exercício.

É dos pontos que ensejam maior debate na nova Reforma Administrativa: atribuição de tamanho poder ao Chefe do Poder Executivo Federal, de “reorganizar” a administração pública de acordo com seus interesses, desvincilhando-se de um sistema de controle por parte dos outros Poderes.

8. Dos dispositivos constitucionais revogados: artigo 10 da PEC n. 32/2020

O último artigo da PEC n. 32/2020 expressamente revoga o inciso IX e as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI, ambos do artigo 37; os incisos I, II e III do § 1º, os §§2º e 5º do artigo 39; o § 4º do artigo 41; o § 3º do artigo 42; o inciso XI do artigo 48 e o parágrafo único do artigo 84. Apenas as revogações do § 4º do artigo 41 e do § 3º do artigo 42 não impactam os atuais servidores públicos civis.

O inciso IX do artigo 37 previa a edição de lei para disciplinar os casos de contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Com a previsão de contratação por vínculo de prazo determinado nas hipóteses previstas no §2º do artigo 39-A, bem mais amplas que as atuais, será reduzido o ingresso no serviço público por concurso e ampliada a precarização do trabalho.

As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI do

artigo 37 trazem as atuais hipóteses de acumulação de cargos públicos, que serão bastante alteradas no regime jurídico específico mencionado no artigo 2º da PEC n. 32/2020 e já tratado no presente trabalho.

Os incisos I, II e III do § 1º do artigo 39 contém os critérios para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, quais sejam, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos. O § 5º do mesmo dispositivo, por sua vez, prevê que os entes federativos poderão estabelecer relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos.

De acordo com o artigo 39 proposto pela PEC n. 32/2020, a política remuneratória e de benefícios será objeto de lei complementar federal, que trará os critérios para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório. Mediante a inexistência de condicionantes específicas no texto constitucional para a fixação dos padrões de remuneração, será mais fácil estipular diferenciações entre as remunerações dos diversos vínculos do regime jurídico do servidor público, o que trará insegurança inclusive para os atuais servidores públicos, que poderão ter suas remunerações alteradas com base nesses novos critérios.

Ainda no artigo 39, a revogação do §2º levará a desnecessidade de manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, o que muito prejudicará atuais e futuros servidores públicos, que contarão com menos oportunidades de capacitação para um melhor desempenho de seu mister.

A revogação do inciso XI do artigo 48 retira da competência do Congresso Nacional a possibilidade de dispor sobre a criação, transformação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, papel que

passará a ser exercido pelo Presidente da República mediante decreto, desde que não haja aumento de despesa. Provavelmente seja esta a mudança mais problemática da Reforma, porquanto atinge estruturalmente o funcionamento do Estado brasileiro e o equilíbrio entre os Poderes da República.

A revogação do parágrafo único do artigo 84, por sua vez, fará com que apenas o provimento de cargos, a organização da administração pública; a concessão de indulto ou comutação de penas, pelo Presidente da República, sejam delegados aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União. Atualmente, permite-se também a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, e a extinção de cargos públicos federais.

Alterações tão significativas na estrutura da Administração Pública poderão alterar a lotação, dada a possibilidade de extinção de órgãos públicos unicamente pelo Presidente da República, bem como o próprio cargo ocupado, já que também apenas ao Chefe do Executivo será facultada a extinção de cargos públicos federais. Servidores capacitados durante anos poderão ser, repentinamente, colocados à margem da atividade estatal.

9. Da conclusão: síntese das mudanças para os atuais servidores públicos

Esmiuçadas cada uma das alterações que trarão impactos aos servidores públicos em exercício até a edição da lei prevista no artigo 39-A proposto pela PEC n. 32/2020, vale, de forma sintética, aqui elencá-las. São elas:

(i) equiparação das hipóteses de perda de cargo às dos futuros servidores ocupantes de cargos típicos de Estado – por decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; em decorrência de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei; ou ainda mediante o corte de pessoal previsto no §4º do artigo 169 da Constituição;

(ii) manutenção das vantagens contidas no inciso XXIII do artigo 37 da Constituição enquanto perdurar lei que as normatize, ou, no caso de parcelas indenizatórias, por até 2 (dois) anos, caso fundamentadas em ato infralegal;

(iii) substituição das funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento, que poderão ser ocupados por qualquer cidadão, independentemente de já ser servidor público ou não, para o desempenho de funções estratégicas, gerenciais ou técnicas, e não apenas de direção, chefia e assessoramento, que podem facilmente se confundir com as desempenhadas pelos atuais servidores públicos;

(iv) preservação das acumulações de cargos públicos existentes quando da edição da PEC n. 32/2020, mas submissão às novas regras para as futuras. O ocupante de cargo típico de Estado não poderá desempenhar qualquer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, com exceção de docência ou atividade própria de profissional de saúde; os demais poderão desempenhar quantos cargos públicos forem possíveis mediante compatibilização dos horários, desde que não haja conflito de interesses;

(v) não pagamento de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente durante afastamentos, ainda que considerados como de efetivo exercício e com manutenção de remuneração;

(vi) extinção dos critérios para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, quais sejam, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos;

(vii) afastamento da necessidade de manutenção de escolas de governo para a for-

mação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos;

(vi) imposição do trabalho conjunto de servidores submetidos a diferentes vínculos com a Administração Pública e, consequentemente, munidos de diferentes garantias;

(vii) a possibilidade de livre transformação de cargos por decreto presencial.

Inquestionável, portanto, que a afirmação de que “Direitos e prerrogativas estruturais dos atuais servidores que compõem os quadros da administração pública não serão afetados”, contida na EM n. 00047/ME, deve ser interpretada com inúmeras ressalvas. Assim como os documentos que embasaram a PEC n. 32/2020 não foram disponibilizados para conhecimento público ou mesmo dos parlamentares, que, *a priori*, terão de apreciá-la sem sequer conhecer dados e estudos que a fundamentaram²¹, também o desrespeito aos servidores públicos hoje em exercício é camuflado ao longo do texto.

O que salta aos olhos é a busca pela precarização do serviço público brasileiro, mediante a confusão entre Governo e Estado. Expressão disso é a tentativa de transferir parte significativa das funções hoje exercidas por grupo selecionado em procedimento impessoal, extremamente concorrido e voltado para aferição de boas preparação e formação para pessoal precariamente contratado, não focado no atingimento de metas ou na melhoria do serviço prestado. O interesse público será sufocado pelos interesses das chefias imediatas, a impessoalidade será substituída pela pessoalidade, a objetividade pela subjetividade. Essas são

consequências absolutamente naturais do fortalecimento do poder político do enfraquecimento das prerrogativas dos servidores, nos moldes propostos pela Reforma Administrativa.

Aliás, com o discurso de que é preciso aprimorar o desempenho dos servidores públicos, o Poder Executivo ignora que a cada ano a qualificação desses trabalhadores só aumenta. Com base em dados levantados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a partir da série Enap Estudos, de 2002 a 2014²², o número de servidores com nível superior ou pós-graduação lato-sensu aumentou de 54,1% (cinquenta e quatro vírgula um por cento) para 70,6% (setenta vírgula seis por cento) do total. Em termos de mestrado, o aumento foi de 4% (quatro por cento) e doutorado, 8% (oito por cento). Houve uma diminuição dos servidores com qualificação equivalente ou inferior ao nível fundamental.

Isso se justifica pelos inúmeros incentivos atualmente dados a esses servidores: além da conhecida e necessária estabilidade, que confere autonomia à atuação, a estruturação em carreira com diversas classes, níveis e padrões a serem conquistados, a previsão de progressões funcionais, o pagamento de gratificações por qualificação estimula o ingresso no serviço público.

Ao se retirar justamente essas garantias, e ao se defender o pagamento de remunerações menores e o desenvolvimento de carreiras sem atribuições específicas, mas genéricas, para atender toda a Administração Pública, não se encorajará os melhores profissionais a procurar o serviço público.

21 Na tentativa de ter acesso a todos as informações sobre a elaboração do texto da Reforma Administrativa, parlamentares buscaram o STF para impedir que a PEC n. 32/2020 tramite sem que a informação seja devidamente prestada: <https://istoe.com.br/frente-parlamentar-aciona-stf-para-suspender-reforma-administrativa/>

22 O levantamento de dados foi feito em 2015 e importante considerar que a informação referente ao nível de escolaridade dos servidores federais é limitada, devido ao fato de que esses servidores somente são solicitados a informar sua escolaridade ao ingressarem no serviço público ou quando assumem um novo cargo. Dessa forma, muitos servidores podem completar novos cursos e aumentar sua qualificação ao longo do tempo de serviço sem, no entanto, atualizar essa informação no Siape. Ou seja, atualmente, esses números devem ser bem mais expressivos. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2563>.

Inclusive, são notórios os exemplos de integrantes do alto escalão do governo que pedem exoneração para dedicar-se a empregos no setor privado. A qualificação do serviço público certamente despencará com a aprovação da PEC n. 32/2020 na redação atualmente colocada à apreciação.

A alegação de que é preciso aproximar os setores público e privado apenas fará sentido se as propostas por modernização atenderem às novas exigências da sociedade atual. E essas exigências não significam desconsiderar as particularidades de cada setor. Para

o bom desempenho do mister público, são essenciais garantias que permitam a atuação desvinculada de interesses privados do grupo que detém o poder político provisório. Afinal, é sempre interessante lembrar que o princípio da soberania popular impõe um governo que olhe indistintamente para todos, e não apenas para os simpatizantes. Dessa exigência sobressai a importância de servidores públicos fortalecidos, valorizados e eficientes.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br