

NOTA DESCRITIVA DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020 Reforma Administrativa

Setembro de 2020

**José Theodoro Mascarenhas Menck
Newton Tavares Filho
Roberto Troncoso Rodrigues Neto**

**Consultores Legislativos da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Administrativo, Processo Legislativo
e Poder Judiciário**



© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

O TEOR DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.....	4
DOS NOVOS PRINCÍPIOS QUE DEVERÃO NORTEAR O SERVIÇO PÚBLICO	4
DA NOVEL ESTRUTURA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.....	6
DOS CONCURSOS PÚBLICOS.....	7
DO FIM DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA	8
DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS	8
DAS RESTRIÇÕES AOS SERVIDORES PÚBLICOS	9
DA AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
DA AUTONOMIA DOS PODERES PARA CRIAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA SEUS CARGOS DE LIDERANÇA E ASSESSORAMENTO.....	11
DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS.....	11
DA VEDAÇÃO DE DIMINUIÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO E DE REMUNERAÇÃO PARA DETENTORES DOS CARGOS TÍPICOS DE ESTADO	11
DA COOPERAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ÓRGÃOS E ENTIDADES, PÚBLICOS E PRIVADOS	11
DA DISCIPLINA NORMATIVA CONCORRENTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS	12
DOS REGIMES JURÍDICOS DE PESSOAL DOS ENTES FEDERADOS	13
DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS	14
DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS	15
DA GESTÃO DE DESEMPENHO E DAS CONDIÇÕES DE PERDA DE CARGO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	15
DO REGRAMENTO DOS MILITARES	15
DA AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CRIAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICOS	17
DISPOSIÇÕES SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA.....	18
DA EXPLORAÇÃO DIRETA DE ATIVIDADE ECONÔMICA PELO ESTADO	19
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	20
DA PERDA DO CARGO PELO SERVIDOR PÚBLICO ESTÁVEL QUE DESENVOLVA ATIVIDADES EXCLUSIVAS DE ESTADO.....	21
DOS DISPOSITIVOS REVOGADOS	21

O TEOR DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2020, altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, na pretensão de “conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado”. O texto “possui como público-alvo não só a Administração pública como todo seu corpo de servidores”, conforme a exposição de motivos.

DOS NOVOS PRINCÍPIOS QUE DEVERÃO NORTEAR O SERVIÇO PÚBLICO

A PEC nº 32, de 2020, procura, nas suas próprias palavras, “transformar o Estado brasileiro” criando condições para “trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo”. Com este declarado escopo, ela se propõe a alterar profundamente a Administração Pública, chegando mesmo a inverter alguns conceitos que hodiernamente a rege.

O primeiro passo que a PEC visualiza para alcançar seu fim é alterar significativamente o art. 37 da Constituição Federal, que inaugura o capítulo Da Administração Pública na Carta constitucional de 1988.

A PEC inicia alterando o *caput* do citado artigo 37 para nele incluir uma série de novos princípios que deverão nortear o serviço público. Os princípios introduzidos seriam os da “imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública”. Por outro lado, a PEC mantém vigentes os atuais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tal como atualmente constam no *caput* do texto do art. 37.

A exposição de motivos da PEC procura justificar os novos princípios da seguinte forma:

A modernização da concepção do Estado também está exemplificada por meio do aprimoramento dos princípios que regem a Administração pública, com a inclusão no texto constitucional dos princípios da **imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública** ao lado dos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, que constam no *caput* do art. 37 da Carta Magna.

O princípio da **imparcialidade** difere do princípio da impessoalidade, este já previsto na redação atual do art. 37, *caput*, da Carta de 1988. Se a impessoalidade traduz o dever ético de o agente público se conduzir de modo íntegro em relação às pessoas envolvidos no processo, a imparcialidade traduz esse mesmo dever, porém em relação à matéria sob tratamento. Trata-

se de exigir que todo agente público, no exercício do seu mister funcional, se conduza de modo absolutamente imparcial, ainda que possua valorações internas pré-concebidas a respeito do tema sob exame.

O princípio da **transparência** materializa, no texto constitucional, princípio basilar para o Estado Democrático de Direito, que, apesar de complementar ao já previsto princípio da publicidade, com ele não se confunde. Transparência implica não apenas estar disponível ao público, mas ser compreensível pelo público, com clareza e fidedignidade. A transparência é elemento fundamental para conferir maior controle social sobre os atos do Estado, auxiliar no controle externo aos órgãos públicos, fortalecer o combate a corrupção e elevar o nível de desempenho socioeconômico dos entes federativos. O dever de transparência relaciona-se intimamente à ideia de governança pública e responsabilização dos gestores. Não é possível, atualmente, pensar em um Estado moderno e eficiente sem que se observe a obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações. Conforme amplamente reconhecido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a transparência é um importante instrumento que garante que os cidadãos detenham as informações necessárias para fiscalizar e avaliar as decisões governamentais.

A **inovação** como princípio a ser observado por toda a Administração pública guarda plena consonância com uma concepção modernizadora das relações entre o poder público e a sociedade. Apesar das amarras inerentes à burocracia estatal, a busca da inovação no setor público vem paulatinamente ganhando espaço, tendo em vista a revolução tecnológica em curso, que abre inúmeras possibilidades de aprimoramento da prestação dos serviços públicos. Na era do governo digital – essencial para facilitar a vida das pessoas em suas interações com o poder público –, a inovação deve ser reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes, o que, aliás, também está em linha com diretrizes de organismos internacionais como a OCDE. O estabelecimento expresso da inovação como princípio constitucional da Administração servirá como símbolo de uma nova era do Estado brasileiro, deixando para trás a mera conservação burocrática, que, desconectada dos tempos atuais, tem se revelado ineficiente para atender aos anseios do povo brasileiro.

O princípio da **responsabilidade** demanda de todo agente público, de todos os níveis da federação e de todos os poderes e funções da República, responsabilidade no exercício de suas atividades. Essa responsabilidade é ampla e configura uma atuação íntegra não apenas sob o ponto de vista objetivo ou formal, mas também materialmente responsável. Nesse aspecto, o princípio da responsabilidade, conquanto dialogue com outros princípios como a moralidade, a legalidade e a impessoalidade, possui autonomia conceitual ao traduzir um direito fundamental de todos exigirem que os agentes estatais atuem de modo efetivamente responsável.

Pelo princípio da **unidade** entende-se que quando um agente público está atuando, qualquer que seja a matéria, o momento ou o lugar, sua atuação somente será legítima se estiver dirigida a alcançar as finalidades da Administração. Em outros termos, a divisão da Administração em seus mais diversos níveis, estruturas e funções se produz apenas para lograr uma divisão racional do trabalho, à luz da repartição de competências, mas todos esses níveis, estruturas e funções devem atuar guiados pelos mesmos fundamentos, com as mesmas finalidades e pelos mesmos princípios dispostos na Constituição, formando um todo harmônico e coerente.

O princípio da **coordenação** visa a entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de

recursos, a divergência de soluções e outros males característicos de uma burocracia fragmentada. Coordenar é, portanto, harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-se ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios em qualquer de suas modalidades. De aplicação permanente, a coordenação impõe-se a todos os níveis e poderes da Administração (em sentido amplo), obrigando-a a se articular de modo mais orgânico, inclusive entre os órgãos dos diversos níveis da federação.

O princípio da **subsidiariedade** está associado com a valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, prestigiando sua autonomia e sua liberdade. Tal princípio, historicamente consolidado, visa a garantir que as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima ao indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter do federalismo.

Por fim, o princípio da **boa governança** preceitua que, no exercício do poder, seja posto em prática o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. No conceito de uma boa governança pública é possível sublinhar a posição de destaque do cidadão, como centro de toda a atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão administrativa que o afete desfavoravelmente, de ter acesso aos processos que tratem de seus interesses, bem como a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar suas decisões, que devem ser imparciais e proferidas num prazo razoável.

DA NOVEL ESTRUTURA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Depois da ampliação do leque de princípios norteadores da Administração Pública, o texto da PEC adentra na estrutura em si do funcionalismo público brasileiro.

A PEC retira do texto constitucional a expressão "funções públicas" e introduz "os vínculos", na alteração que propõe para o texto do inciso I do art. 37.

O ordenamento constitucional atual dispensa à expressão "função pública" três sentidos: o primeiro entende função como sinônimo de atribuição ou conjunto de atribuições, desempenhadas por qualquer agente público, independente de cargo ou emprego (esse parece ser o significado da expressão "função pública" utilizada no atual art. 37, § 4º). O segundo sentido é o materializado na referência constante no inciso V do art. 37, quanto às funções de confiança exercidas por titulares de cargo efetivo. Já o terceiro sentido é quando se reconhece o exercício de função pública no caso das contratações temporárias efetivadas com fundamento no art. 37, inciso IX, em razão de

excepcional interesse público. Há normas constitucionais que utilizam a expressão nos três sentidos, o que tem exigido atenção dos exegetas.

A exposição de motivos nos diz que a preocupação na substituição dos termos é consagrar uma nova ordem, *in verbis*:

São previstos cinco tipos de vínculos jurídicos com o Estado:

- (i) **vínculo de experiência**, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, estabelecendo um marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter permanente, a depender de classificação, dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período;
- (ii) **vínculo por prazo determinado**, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo, a atender: (a) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralização em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; (b) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e (c) atividades ou procedimentos sob demanda;
- (iii) **cargo com vínculo por prazo indeterminado**, 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;
- (iv) **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; e
- (v) **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

DOS CONCURSOS PÚBLICOS

Na novel ordem jurídica, a PEC, após organizar o funcionalismo público nas cinco categorias acima citadas, procura restringir a necessidade de concurso público apenas para a admissão em “cargos com vínculo indeterminado” e “cargos típicos de Estado” (art. 37, II, II-A e II-B).

Vinculam-se os concursos apenas aos "empregos públicos" que, na atual organização constitucional, é a expressão para descrever a relação jurídica regida pelas leis trabalhistas com o Estado na qualidade de empregador. Trata-se de uma relação não estatutária, regida por um contrato de trabalho.

Dessa forma, atualmente, a expressão "empregado público" tem uma conotação completamente diferente da que quer lhe dar a PEC.

A exposição de motivos da PEC apresenta o seguinte comentário acerca do concurso público:

Quanto à constituição de seus quadros de pessoal permanentes, a proposta apresentada mantém o concurso público como principal forma de ingresso no serviço público. Inova, porém, ao propor vinculações mais bem alinhadas às necessidades atuais e futuras da Administração.

DO FIM DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA

A PEC também extingue as "funções de confiança", que atualmente devem ser ocupadas por servidores que tenham cargos efetivos, substituindo-as pelos "cargos de liderança e assessoramento", com a previsão de que serão destinados "às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas" (art. 37, *caput*, V).

O art. 4º estabelece ainda que "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".

Além disso, estabelece que ficam mantidas as regras para a ocupação e concessão dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações, conforme ato do Chefe de cada Poder, até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento.

DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS

A PEC altera o inciso XVI do *caput* do art. 37 visando mudar a orientação geral acerca da acumulação remunerada de cargos públicos, passando a vedá-la apenas aos "servidores ocupantes de cargos típicos de Estado". Ademais, possibilita que o militar da ativa ocupe alguns cargos ou empregos públicos.

A exposição de motivos da PEC apresenta o seguinte comentário acerca do tema:

Atualmente, a acumulação é, em regra, vedada. Propõe-se a inversão da lógica: a acumulação será, em regra, permitida, desde que haja compatibilidade de horário e não implique conflito de interesse. Tratamento diferenciado será dispensado apenas aos ocupantes de cargos típicos de Estado para os quais será vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, incluída a acumulação de cargos públicos, com exceção de atividades de docência ou de atividades profissionais de saúde regulamentadas, uma vez que a atuação desses servidores pressupõe a necessidade de dedicação exclusiva. Essa restrição aplica-se também durante o respectivo período do vínculo de experiência. Complementarmente, propõe-se possibilitar ao militar da ativa ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional de saúde ou de magistério.

O art. 5º da Proposta estabelece que poderão manter os vínculos existentes na data de entrada em vigor da 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.

DAS RESTRIÇÕES AOS SERVIDORES PÚBLICOS

Em seguida, a PEC procura implantar nova visão acerca das restrições que devem acompanhar o “servidor ou empregado públicos”, sejam eles da administração direta, seja da indireta, adequando suas realidades àquelas “do Brasil e do mundo contemporâneo”.

Com tal escopo, a PEC pretende (art. 37, XXIII e §§ 16 e 17):

- a) suspender, durante afastamentos e licenças, o pagamento de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente, exceto nos casos de afastamentos e licenças previstos na Constituição, afastamento por incapacidade temporária para o trabalho, cessão e requisição e afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades (art 37, §16); e
- b) prever um conjunto de vedações que corrigem distorções históricas, contribuem para melhorar a imagem do setor público perante a sociedade e instituem políticas mais justas e equitativas tais como (art. 37. XXIII):
 - (I) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
 - (II) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
 - (III) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; entre outras.

Note-se que, com relação à primeira restrição, aquela relativa à suspensão do pagamento das vantagens inerentes aos cargos em comissão ou de liderança e assessoramento, a PEC, em seu § 17 do art. 37, cria uma exceção. Ou seja, os servidores que tenham cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, mesmo que afastados ou licenciados, continuarão a receber os vencimentos dos cargos desde que se enquadrem em alguma das previsões arroladas nos incisos do § 17 do art. 37. Isso é, nos seguintes casos:

- I - ao afastamento por incapacidade temporária para o trabalho;
- II - às hipóteses de cessões ou requisições; e
- III - ao afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades.

Em relação às férias em período superior a trinta dias e aposentadoria compulsória como modalidade de punição, destaca-se que, atualmente, os servidores públicos não possuem tais benesses. Os únicos agentes públicos que as possuem são os membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas que, no entanto, não estão alcançados pela presente reforma constitucional. Assim, a PEC não produzirá qualquer inovação acerca do tema.

Por fim, o art. 3º estabelece que 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.

DA AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A PEC, outrossim, amplia a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta possibilitando, em função de contrato a ser firmado entre seus administradores e o poder público, a flexibilização na contratação de pessoal, na gestão das receitas que lhe sejam próprias, e de seu patrimônio (art. 37, § 8º, incisos IV a VII). No entanto, a PEC acompanha essa ampliação com a necessidade de

monitoramento e avaliação periódica das metas contratadas, bem como a transparência e prestação de contas do contrato (art. 37, § 8º, incisos VIII e IX).

A exposição de motivos apresenta o seguinte comentário acerca do tema:

Ao ampliar a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, a medida proposta busca assegurar maior dinamismo à gestão nos casos em que seja necessária uma rápida reconfiguração de competências, de força de trabalho ou de arranjo organizacional, em fina sintonia com o princípio constitucional da eficiência, com repercussão nos serviços prestados aos beneficiários das políticas públicas conduzidas pelo governo.

DA AUTONOMIA DOS PODERES PARA CRIAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA SEUS CARGOS DE LIDERANÇA E ASSESSORAMENTO

A PEC procura manter a autonomia dos três Poderes ao declarar que cada um deles estabelecerá seus próprios critérios para o preenchimento e exoneração dos cargos de liderança e assessoramento, que virão substituir as atuais funções de confiança (art. 37, § 18).

DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

A PEC procura flexibilizar, para os municípios menores de 100 mil eleitores, a regra segundo a qual seria vedada a acumulação de atividades remuneradas para os ocupantes de cargos típicos de Estado. Ou seja, para esses municípios a possibilidade de acúmulo de atividades remuneradas é plena, para todas as categorias de funcionários públicos (art. 37, § 19).

DA VEDAÇÃO DE DIMINUIÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO E DE REMUNERAÇÃO PARA DETENTORES DOS CARGOS TÍPICOS DE ESTADO

No art. 37, § 20, a PEC declara ser vedada a redução de jornada de trabalho, bem como da remuneração para os ocupantes dos cargos típicos de Estado.

DA COOPERAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ÓRGÃOS E ENTIDADES, PÚBLICOS E PRIVADOS

A PEC cria um instrumento de cooperação entre a Administração Pública e órgãos e entidades públicos e privados, nos seguintes termos:

a) possibilita aos entes federados firmarem instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira (art. 37-A, *caput*);

b) lei federal estabelecerá normas gerais sobre o tema, prevalecendo a competência dos Estados, DF e Municípios enquanto esta não for editada. A superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal (art. 37-A, §§ 1º a 3º);

c) a utilização de recursos humanos nessa cooperação não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado (art. 37-A, § 4º).

O dispositivo autoriza a contratação de empresas privadas, ONGs etc para realizarem o trabalho que hoje é desempenhado somente por servidores públicos. Seria uma espécie de “terceirização da área fim de serviços públicos” (ressalvados os cargos típicos de Estado).

DA DISCIPLINA NORMATIVA CONCORRENTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A PEC derroga disposição relativa ao Regime Jurídico Único dos servidores (art. 39), determinando:

a) *Lei complementar federal* disporá sobre *normas gerais* de gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores, e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas, previstas no art. 37, *caput*, incisos XVI-A e XVI-B (art. 39, *caput* e incisos I a VII);

b) a competência legislativa da União, na espécie, não exclui a competência suplementar dos entes federativos, prevalecendo plenamente esta última até que seja editada a lei complementar (art. 39, §§ 1º e 1-A). A superveniência da lei complementar federal geral suspende, naquilo que lhe for

contrário, a eficácia da lei federal, estadual, distrital ou municipal (art. 39, § 1º-B);

c) a lei complementar federal geral não se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista na Constituição (art. 39, § 1º-C).

DOS REGIMES JURÍDICOS DE PESSOAL DOS ENTES FEDERADOS

A PEC determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, *regime jurídico de pessoal*, contendo os seguintes elementos: vínculo de experiência, como etapa de concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado; cargo típico de Estado; cargo de liderança e assessoramento (art. 39-A, *caput* e incisos I a V). Quanto a estes elementos:

a) os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal (art. 39-A, § 1º);

b) os servidores públicos com vínculo por prazo determinado serão admitidos na forma da lei para atender a necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; a atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e a atividades ou procedimentos sob demanda (art. 39-A, § 2º, I a III). Estas disposições aplicam-se também à contratação de empregados públicos temporários (art. 39-A, § 3º).

Em texto que não é inserido no corpo permanente da Constituição (art. 2º), a PEC garante, ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico supramencionado, um regime jurídico específico, no qual são assegurados:

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

b) 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

c) os demais direitos previstos na Constituição.

A avaliação de desempenho do servidor por comissão instituída para essa finalidade é obrigatória e constitui condição para a aquisição da estabilidade (art. 2º, § 1º). Entretanto, a PEC retira a exigência de que o procedimento de avaliação de desempenho seja regulado por lei complementar.

O servidor sujeito ao regime jurídico específico supramencionado, após adquirir a estabilidade, só perderá o cargo nas hipóteses previstas no art. 41, § 1º, incisos I a III – em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; ou em decorrência de processo administrativo ou de avaliação periódica de desempenho –, e na hipótese do art. 169, § 4º, da Constituição – redução de pessoal para adequação ao limite de despesas (art. 2º, § 2º).

Finalmente, os servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado (art. 39-A, III), inclusive durante o vínculo de experiência, poderão ser vinculados, por meio de lei complementar publicada no prazo de dois anos, contado da data de entrada em vigor da Emenda, ao regime geral de previdência social, em caráter irrevogável, sem prejuízo de sua vinculação ao regime de previdência complementar (art. 9º).

DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A PEC dispõe que, para fins de determinação do vínculo previdenciário dos servidores públicos, são segurados (art. 40-A, *caput*):

a) de *regime próprio de previdência social* os servidores com vínculo de experiência e os servidores de cargo com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico de Estado de que tratam, respectivamente, os incisos I, III e IV do *caput* do art. 39-A (art. 40-A, I)

b) do *regime geral de previdência social*: os agentes públicos a que se refere o art. 40, § 13, da Constituição; os servidores com vínculo por prazo determinado; ou os servidores admitidos exclusivamente para cargo de liderança e assessoramento (art. 40-A, II, a, b e c).

DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Confere-se estabilidade ao servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei (art. 41, *caput*).

O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, ou ainda mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa (art. 41, § 1º)

Na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga (art. 41, § 2º).

DA GESTÃO DE DESEMPENHO E DAS CONDIÇÕES DE PERDA DE CARGO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A PEC determina a edição de lei para dispor sobre a gestão de desempenho e as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos seguintes cargos: com vínculo de experiência, como etapa de concurso público; com vínculos por prazo determinado e indeterminado; e típico de Estado, enquanto não adquirida a estabilidade (art. 41, *caput* e incisos I e II). Veda-se o desligamento desses servidores por motivação político-partidária (art. 41-A).

DO REGRAMENTO DOS MILITARES

Em relação aos militares, a PEC estabelece os seguintes regramentos (art. 42, § 1º):

a) aplicação aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser estabelecido em lei, as disposições:

- art. 14, § 8º (elegibilidade de militares);
- art. 40, § 9º (contagem de tempo de contribuição em outras esferas para aposentadoria); e

- art. 142, § 2º ao § 4º (regras específicas para os militares, previstas na Constituição)

b) lei estadual específica deverá dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X (ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições);

c) as patentes dos oficiais serão conferidas pelo respectivo Governador.

A PEC mantém os direitos de desempenho de função de profissional da saúde por militares. Além disso, estende também esses direitos para o desempenho de magistério. Em seu art. 142, a PEC:

a) estabelece que o militar da ativa poderá, na forma da lei, com prevalência da atividade militar e sem transferência para a reserva ou agregação ao respectivo quadro, ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério (art. 142, § 4º).

b) mantém a transferência para a reserva do militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvado o exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários (art. 142, § 3º, II);

c) mantém a previsão de que o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, *caput*, inciso XVI-A (exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde), ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade e lhe será contado o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva e, depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, será transferido para a reserva, nos termos da lei.

d) retira a seguinte expressão do art. 142, § 3º, VIII: “bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c".

DA AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CRIAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICOS

A PEC amplia as competências do Presidente da República, por meio de decreto, quando da criação e transformação de cargos, empregos e funções públicos, da criação e extinção de órgãos públicos, e amplia a capacidade de autoadministração do Poder Executivo:

a) altera o art. 48, X, para prever que a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicos, observado o que estabelece o art. 84, caput, inciso VI, alíneas “b”, “e” e “f”;

b) altera o art. 84, VI, estabelecendo que, quando não implicar aumento de despesa, o Presidente da República poderá dispor por meio de decreto sobre:

1) organização e funcionamento da administração pública federal;

2) extinção de:

2.1) cargos públicos efetivos vagos; e

2.2) cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;

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

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

2.5) 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, desde que seja mantida a natureza dos vínculos de que trata o art. 39-A; e

2.6) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou

supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo.

c) mantém a competência do Presidente da República para prover os cargos públicos federais, na forma da lei, retirando o termo “e extinguir”. Suprime-se a necessidade da existência de lei voltada a disciplinar a extinção de cargos públicos;

d) estabelece a possibilidade de delegação das competências do chefe do executivo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações, das competências previstas nos incisos VI, alínea “a”, XII e XXV do art. 84;

e) permite que a transformação de cargos vagos a que se refere a alínea “e” do inciso VI do art. 84 ocorra, na hipótese de cargos típicos de Estado, dentro da mesma carreira (art. 84, § 2º);

f) estabelece, no art. 84, § 3º, que não se aplica aos cargos típicos de Estado a competência do Presidente da República quando não implicar aumento de despesa, para dispor por meio de decreto sobre alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo;

g) altera o art. 88, para ampliar as competências do Presidente da República, por meio de decreto, quando da criação e transformação de cargos, empregos e funções públicos, da criação e extinção de órgãos públicos, e amplia a capacidade de autoadministração do Poder Executivo.

DISPOSIÇÕES SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA

A PEC:

a) insere o § 16 do art. 165 para estabelecer que a lei orçamentária poderá conter programações únicas e específicas, independentemente da classificação da despesa, para os fins do art. 37, § 8º (A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da

administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade);

b) acrescenta o § 6º ao art. 167 para estabelecer que a limitação da transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (prevista no inciso VI do caput do art. 167) não se aplica ao remanejamento de recursos entre itens das despesas de que trata o art. 165, § 16.

Com as alterações, fica facultada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, suprimindo o controle do Legislativo das despesas efetuadas pelos contratos de gestão.

DA EXPLORAÇÃO DIRETA DE ATIVIDADE ECONÔMICA PELO ESTADO

A PEC acrescenta os §§ 6º e 7º ao art. 173 para:

a) vedar ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição;

b) declarar nula a concessão de estabilidade no emprego ou de proteção contra a despedida para empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades por meio de negociação, coletiva ou individual, ou de ato normativo que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada.

Atualmente, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Com a nova redação, toda e qualquer intervenção será proibida, salvo as previstas na Constituição. Assim, houve uma sensível diminuição do poder de intervenção do Estado na atividade econômica.

DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A PEC altera o § 16 do art. 201 para estabelecer que os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades terão o vínculo empregatício automaticamente extinto e serão aposentados compulsoriamente ao atingir a idade de setenta e cinco anos, observadas as regras do regime geral de previdência social para a concessão e o cálculo do benefício previdenciário.

A redação atual estabelece que “Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei”.

O art. 8º ainda define a aplicação do disposto no § 16 do art. 201 da Constituição:

I - aos atuais empregados públicos que exerçam atividades na administração pública direta, autárquica e fundacional; e

II - aos empregados públicos que, na forma da legislação vigente no âmbito do ente federativo, ingressarem na administração pública direta, autárquica e fundacional antes da data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição.

Por fim, o art. 9º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar por vincular, por meio de lei complementar publicada no prazo de dois anos, contado da data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição, os servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado, nos termos do inciso III do caput do art. 39-A, inclusive durante o vínculo de experiência, ao regime geral de previdência social, em caráter irretratável, sendo que tal vinculação não afasta o direito dos servidores à vinculação ao regime de previdência complementar, na forma do art. 40, § 14, da Constituição.

DA PERDA DO CARGO PELO SERVIDOR PÚBLICO ESTÁVEL QUE DESENVOLVA ATIVIDADES EXCLUSIVAS DE ESTADO

A proposição em apreço altera o art. 247 da Constituição Federal para estabelecer que as leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público investido em cargo típico de Estado.

DOS DISPOSITIVOS REVOGADOS

O art. 10 da PEC, por fim, revoga os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

I - do *caput* do art. 37

a) o inciso IX;

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; e

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

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

II - do art. 39:

a) os incisos I, II e III do § 1º;

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos; e

b) o § 2º e o § 5º;

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

III - o § 4º do art. 41;

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

IV - o § 3º do art. 42;

§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar.

V - o inciso XI do caput do art. 48;

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; e

VI - o parágrafo único do art. 84.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.