

Brasília - DF, 08 de outubro de 2020.

Ilustríssimo Senhor **LUIZ HENRIQUE PINHEIRO SILVA**,

Diretor Executivo da ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ASÁGUAS.

**REF: Análise da Proposta de Reforma Administrativa – PEC nº 32/2020 –  
NOTA TÉCNICA Nº 01 – Modificação do regime jurídico e delineamentos  
constitucionais afetados.**

---

Prezado Diretor Executivo Luiz Henrique,

Vimos, por intermédio da presente Nota Técnica, em atenção à solicitação feita a esta assessoria jurídica, apresentar análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 02 de setembro de 2020, que dispõe sobre a Reforma Administrativa. Em razão da grande quantidade de artigos que a proposta pretende alterar, essa primeira nota técnica analisará somente os direitos dos servidores públicos, atuais e futuros, bem como as principais modificações que o Governo Bolsonaro pretende implementar.

No dia 03 de setembro de 2020, a equipe econômica do presidente Jair Bolsonaro apresentou proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de alterar disposições e regras de servidores e empregados públicos, bem como regras de organização administrativa. O texto foi apresentado em uma entrevista coletiva no Canal do *YouTube* do Ministério da Economia, onde foi sinalizada a intenção de apresentação de uma reforma “fatiada” em fases.

O objetivo dessa análise inicial é o de apresentar as novas regras que o governo pretende impor à sociedade e que foram encaminhadas à Câmara dos Deputados, onde ganhou o número/nome de PEC nº 32, explicar as principais modificações e apresentar as críticas ao texto. Em notas seguintes

elucidaremos as justificativas orçamentárias e financeiras, um quadro comparativo das regras e, por fim, uma análise dos vícios de legalidade e inconstitucionalidade.

A **Fase 1** é justamente a que estamos, com a apresentação de uma proposta de emenda à Constituição Federal, onde o governo pretende instituir um novo regime de vínculos para os servidores públicos e a criação de uma estrutura organizacional da Administração Pública mais moderna, segundo os secretários que participaram da entrevista. Preparado o terreno constitucional, a **Fase 2** consistirá na apresentação de projetos de lei sobre gestão de desempenho, consolidação de cargos, funções e gratificações, diretrizes de carreiras, modernização de formas de trabalho, arranjos institucionais e ajustes no Estatuto dos Servidores Públicos. A **Fase 3** pretende instituir um projeto de lei complementar do chamado “Novo Serviço Público”, com a criação de um novo marco regulatório das carreiras, governança remuneratória e direitos e deveres do “novo serviço público”.

Ao contrário do que saiu na grande imprensa, a maioria desse conjunto de regras será aplicado para todo e qualquer servidor público civil, independentemente do vínculo ocorrer junto ao Poder Executivo, Poder Legislativo ou Poder Judiciário, assim como o Governo Bolsonaro pretende ver expandido para todos os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) e não apenas na União. Porém, nem todas as regras da PEC nº 32 poderão ser aplicadas indiscriminadamente, haja vista que alguns temas possuem competência legislativa reservada.

Uma das regras que será aplicada a todo e qualquer servidor público será a de ingresso e acesso aos cargos públicos. Pelas regras atuais, os servidores públicos civis se subdividem em (i) servidores detentores de cargos efetivos (que fazem parte da estrutura permanente da Administração Pública), regidos pela Lei 8.112/90, com garantia de estabilidade e com acesso ao sistema de previdência do regime próprios dos servidores públicos, selecionados mediante concurso público de provas ou de provas e títulos; (ii) servidores detentores de cargos temporários, regidos pela Lei 8.745/1995, sem garantia de estabilidade e com acesso ao sistema de previdência do regime geral de previdência social (INSS), usualmente selecionados mediante processo seletivo simplificado, com concurso de provas, provas e títulos e análise curricular; (iii) servidores detentores de cargos de livre nomeação e exoneração, regidos pela Lei 8.112/1990, sem garantia de estabilidade, com acesso ao sistema de previdência do

regime geral de previdência social (INSS), independentemente de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.<sup>1</sup>

Pelas regras da PEC, a proposta é de que esses acessos serão modificados. De início, será criado um novo tipo de cargo, exclusivo para aqueles servidores que forem selecionados por concurso público, denominado de **Cargo para Vínculo de Experiência**. Essa relação jurídica será regida por um novo regime jurídico de pessoal em cada um dos entes federativos, mas a PEC já determinou que a vinculação previdenciária desse servidor ocorrerá junto ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) durante o período em que o cargo for ocupado. Vale acrescentar que esse vínculo jurídico terá duração determinada de acordo com a natureza do cargo previsto na seleção do concurso público.

Se o concurso visar o preenchimento de um **Cargo por Prazo Indeterminado**, o servidor ocupará o Cargo de Vínculo de Experiência por, pelo menos, 1 ano, com desempenho satisfatório, para depois passar a ocupar o **Cargo por Prazo Indeterminado**. Nesse cargo, o servidor será regido por uma legislação própria, não serão aplicadas as regras do atual Regime Jurídico Único e não haverá uma vinculação trabalhista, ou seja, o servidor não é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Trata-se de uma figura jurídica distinta, que não terá estabilidade profissional, Essa relação jurídica será regida por um novo regime jurídico de pessoal em cada um dos entes federativos, mas a PEC já determinou que a vinculação previdenciária desse servidor ocorrerá junto ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).

Se, todavia, o concurso visar o preenchimento de um **Cargo Típico de Estado**, o novo servidor permanecerá no Cargo de Vínculo de Experiência por 2 anos, pelo menos, com desempenho satisfatório, para depois passar a ser reconhecido como servidor do **Cargo Típico de Estado**. Os Cargos Típicos de Estado gerarão estabilidade profissional para esse servidor, depois que ele o ocupar por 3 anos com desempenho satisfatório. Essa relação jurídica será regida por um novo regime jurídico de pessoal em cada um dos entes federativos, mediante a observação dos critérios definidos por lei

---

<sup>1</sup> Há ainda a categoria de empregados públicos, que fazem parte do gênero Agentes Públicos, que geralmente se vinculam à Administração Pública Indireta – sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações – e que possuem vínculo laboral celetista. Para esses, também é possível a realização de concurso público e de acesso a cargos temporários, comissionados e efetivos (o emprego é efetivo, mas o empregado não).

complementar federal. Contudo, a PEC já determinou que a vinculação previdenciária desse servidor ocorrerá junto ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).

Convém destacar que a investidura em cargo público, seja ele por Prazo Indeterminado ou Típico de Estado **exigirá a ocupação do cargo em vínculo de experiência como requisito para o cargo público**. Porém, esse período de vínculo de experiência é considerado como etapa do concurso público, inclusive eliminatória, onde será realizada uma classificação final do quantitativo previsto no edital do concurso público entre os mais bem avaliados.

Durante o prazo de vigência do edital, improrrogável, os concursandos aprovados no concurso público serão prioritários em relação a novos concursados para assumir o cargo em disputa. Porém, os ocupantes do cargo com vínculo de experiência poderão não ser chamados para ocupação do cargo por prazo indeterminado e do cargo típico de estado. Evidentemente, esse tipo de arranjo gera uma diversidade de problemas, sobretudo porque precariza a atividade do servidor, alocando-o a uma categoria de “semi-servidor” e porque promove uma situação de absoluta vulnerabilidade para aqueles que estiverem no cargo de Vínculo de Experiência. Na *live* do dia 03 de setembro, um dos Secretários que apresentava a proposta chegou a mencionar que a forma atual (a do estágio probatório) seria ineficiente porque os índices de demissão de servidores nesse período seriam muitos baixos.

O que se percebe é a intenção do governo em usurpar da força de trabalho de servidores por um período mínimo (que poderá inclusive ser estendido) sem qualquer perspectiva de que eles sejam, de fato, absorvidos e alçados à categoria de servidores plenos. Ora, a proposição desse tipo de regra nada mais é do que um arranjo laboral precário, pois não há dúvidas de que, na prática, a assunção ao cargo pleno será exceção. Seja para os cargos Típicos de Estado ou para os Cargos por Prazo Indeterminado, os concursos públicos se tornarão meros editais de chamamento para ocupação temporária de atividades fundamentais do serviço público, dando asa à substituição desses serviços por aqueles prestados pela iniciativa privada.

Os outros acessos ao cargo público estão previstos no texto da PEC de forma muito semelhante ao que já é previsto atualmente. Além dos cargos mencionados anteriormente, está prevista a existência de **Cargos de vínculo por Prazo Determinado**, semelhantes aos cargos regidos pela Lei nº 8.745/1995 (que regula os cargos de professor substituto, por exemplo), que prescindirão de concurso público de provas e/ou de provas e títulos e serão admitidos para atender à necessidade temporária

decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço, bem como em atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos e de atividades ou procedimentos sob demanda. Esse cargo por prazo determinado gerará a vinculação previdenciária do servidor ao Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, não exigirá período de cargo por vínculo de experiência, não terá estabilidade e sua seleção será por processo seletivo simplificado e análise curricular.

Já a quinta forma de acesso ao cargo público também é bastante parecida ao que temos hoje quanto aos cargos em comissão, de direção e assessoramento. A PEC nº 32 prevê que os servidores poderão ser admitidos exclusivamente para **Cargos de Liderança e Assessoramento**. Esses servidores também serão vinculados para efeitos previdenciários ao Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, não lhes será exigida a permanência mínima em cargo por vínculo de experiência e não terão estabilidade. A proposta não informar os critérios mínimos de acesso ao cargo em si, mas supõe-se, pelo nome, que ele tenha relação política bastante influente.

O governo federal não pretende melhorar a atividade pública ou o serviço prestado, mas precarizá-los em sua forma e em sua função, tornando o cargo apenas espaço transitório e mais barato aos cofres públicos. Entretanto, toda medida tem seu custo e quem pagará por esse sucateamento será a população, sobretudo a mais vulnerável. É que a exigência de um cargo transitório antes da assunção ao cargo pleno, inclusive como etapa do próprio concurso, implica em uma situação de subjetividade que deve ser rechaçada quando lidamos com a coisa pública.

Aqui, não há espaço para a meritocracia ou para a competição entre os servidores, posto que o serviço público exige um comprometimento outro que não seja aquele usualmente difundido na iniciativa privada. Na grande maioria das atividades atinentes ao serviço público, não se busca o lucro na prestação do serviço, mas a correta prestação da atividade, de forma ética, legal, moral, impessoal, eficaz e transparente. A figura do estágio probatório, prevista na legislação de hoje, é justamente para aferir se aquele servidor possui as competências exigidas pelo cargo e pela natureza e seriedade do serviço que o trabalhador se propôs a executar.

Se engana quem pensa que há poucas demissões ou diminutas análises de desempenho dos servidores durante o período do estágio probatório, ainda que se identifique que ele possa ser

aperfeiçoado. Contudo, não será pela via da precarização ou da extensão do “contrato de experiência” (típico dos trabalhadores celetistas) aos servidores que gerará uma formação de servidores melhores. Ao contrário, essa estrutura promoverá ainda mais apadrinhamento político, sujeição à subjetividades e atitudes corruptivas, pessoalidade, assédio e fragilização do servidor frente a obstáculos que lhe exigiriam uma atuação firme e impessoal. Não à toa, a PEC nº 32 já ficou conhecida como “**PEC da Rachadinha**”, em alusão ao esquema de corrupção que envolve a *famiglia* Bolsonaro e o assessor Fabrício Queiroz, já que essas circunstâncias acontecem majoritariamente onde o serviço público é mais vulnerável e os cargos são moeda de troca.

Dessa percepção, a estabilidade do cargo público não é privilégio personalíssimo, mas critério geral e coletivo para o bom funcionamento do serviço público. Pelas regras atuais, a estabilidade somente será alcançada por aqueles servidores ocupantes de cargos efetivos que forem nomeados por intermédio de concurso público, após três anos de efetivo exercício e de contínua submissão à avaliação de desempenho. É justamente o direito à estabilidade que permite que o servidor público enfrente situações de evidente corrupção, denuncie a prevaricação e sirva ao Estado e ao interesse público.

De outro lado, a precarização do vínculo do servidor e a quebra da estabilidade para os servidores ocupantes do famigerado Cargo por Prazo Indeterminado servirá somente ao interesse daqueles que trabalham para forjar seus interesses pessoais e *contra legem*. Apesar do discurso liberalóide de boa parte dos economistas e dos agentes do governo Bolsonaro, a precarização do vínculo não significa melhor prestação do serviço público e não coibirá práticas abusivas.

Vale acrescentar que a lei atual tem mecanismos eficazes de controle da atividade do servidor público relapso ou fraudador, por intermédio de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares, além de canais de ouvidoria e de ética, onde a impessoalidade deve operar, e não podem ser usados como forma de manutenção no cargo ocupado. Frise-se que o processo adequado para apurar a responsabilidade do servidor não é qualquer processo, ao alvitre do inquisidor, na forma e vontade de si, mas o devido processo legal, direito humano fundamental, em processo aberto, visível, participativo, instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ferraz, Sérgio. Processo Administrativo / Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, 4ª ed. São Paulo, Malheiros, 2020, p. 28/29.

Outra regra que a PEC nº 32 pretende instituir a todo e qualquer servidor é a que trata de acumulação de cargos públicos. De acordo com o texto, somente os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado (incluído o período do vínculo de experiência) é que não poderão realizar qualquer outra atividade remunerada com o cargo ocupado. Todos os outros cargos que não sejam típicos de Estado poderão gerar a cumulação de atividades, respeitada a compatibilidade de horários, o que pode gerar a seguinte incongruência: o servidor que exerça a atividade de aprovação de compras em determinado setor financeiro de seu órgão poderá exercer a atividade de analista financeiro em uma empresa privada, potencialmente interessada em participar de processo licitatório para fornecimento de EPI em razão da pandemia, por exemplo. Veja que o exemplo acima é típico das circunstâncias que vários Ministérios Públicos dos Estados da Federação apuram em fraudes cometidas por Secretarias de Saúde, como a do Distrito Federal, onde toda a cúpula da secretaria está presa ou foragida. Por óbvio, o cargo ocupado por eles é de natureza precária, de livre nomeação, por interesse político, onde a possibilidade de corrupção é imensamente maior.

A Reforma de Bolsonaro pretende vedar a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou indireta (incluídos os servidores do Legislativo e do Judiciário) a concessão de:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;
- f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;
- g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;

- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;
- i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e
- j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

A grande maioria dessas regras já não é mais aplicada aos servidores federais, mas aqueles Estados e Municípios que ainda as mantêm deverão se adequar ao texto, caso a PEC nº 32 seja assim aprovada. Outro ponto que a PEC nº 32 de Bolsonaro pretende alterar é a regra sobre os afastamentos e licenças de servidores. Essa mudança se aplicaria a todos os servidores, inclusive os atuais, posto que não há regra de exceção no texto da proposta. A intenção é de impedir que os afastamentos e licenças do servidor, exceto os afastamentos por incapacidade para o trabalho, cessões, requisições ou serviço ao Governo no exterior, sejam 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.

Essas foram as principais modificações pretendidas pela PEC nº 32 quanto ao direito dos servidores públicos, contempladas na fase I. As demais fases também estão previstas no texto da proposta, em seu artigo 39, na medida em que deverá ser editada uma lei complementar federal para dispor sobre normas gerais relativas a gestão de pessoas; política remuneratória e de benefícios; ocupação de cargos de liderança e assessoramento; organização da força de trabalho no serviço público; progressão e promoção funcionais; desenvolvimento e capacitação de servidores e duração máxima de jornada para fins de cumulação. Aqui, percebe-se que a intenção do governo é mudar totalmente a estrutura atualmente existente, mas sem dar indícios suficientes de como esse arremedo funcionará. É aqui que a ideia da grande imprensa quanto à exclusão dos magistrados, membros do Ministério Público e parlamentares ganha força, porque a própria PEC nº 32 previu que as carreiras que sejam previstas em Leis Complementares não estarão submetidas a essas modificações. Como a maioria dessas carreiras é assim regida, as modificações futuras não serão aplicadas. Mas, atenção: as regras da Fase 1 se aplicarão a todos os servidores, indistintamente.



Outras modificações estão previstas no texto da PEC nº 32, sobretudo quanto à organização do Estado e do Poder Executivo, inclusive com extensão de poderes ao Presidente da República, e serão mais bem delineadas nas próximas notas sobre o assunto. Entretanto, é certo que se trata de uma proposta de modificação que os servidores e as servidoras públicas devem rechaçar e não tomar como regra posta. É preciso fazer a discussão das modificações pretendidas e apresentar seus equívocos e incongruências jurídicas. Nesse sentido, permanecemos à disposição para qualquer esclarecimento que seja necessário.

Atenciosamente,

Leandro Madureira Silva  
OAB/DF nº 24.298  
Assessoria Jurídica da ASÁGUAS