



ENTREVISTA COM O MESTRE

Dr. Fabrizio de Lima Pieroni

Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo; Procurador do Estado de São Paulo; Presidente da APESP – Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo.

A Polêmica Reforma Administrativa – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020

O que efetivamente altera a PEC nº 32/2020? Quais as principais medidas?

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 foi enviada ao Congresso Nacional em 3 de setembro de 2020, pelo Governo Federal, e tem o objetivo de “alterar disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”.

Chamada de Reforma Administrativa, foi apresentada como a primeira de três etapas para implementação do que foi apelidado pelo governo de “Nova Administração Pública”.

A PEC modifica, acrescenta ou revoga dispositivos de dezessete artigos da Constituição Federal de 1988, com impacto para futuros e atuais servidores públicos, tanto que possui oito artigos com regras de transição em hipóteses específicas.

De forma geral, a maior parte das novas disposições relativas aos regimes jurídicos de servidores e empregados públicos serão aplicados apenas para os novos servidores, o que criará um período de transição no qual vigorarão simultaneamente dois regimes jurídicos. Outras regras, no entanto, terão aplicação imediata.

Vale ressaltar, ainda, que será preciso regulamentar as novas disposições constitucionais em leis ordinárias e complementares e o Governo não apresentou o conjunto das propostas.

Em linhas gerais, a proposta original do Governo faz as seguintes alterações na Constituição Federal:

1) Dá nova redação ao *caput* do art. 37, para acrescentar, como princípios da Administração Pública, os da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade;

2) Cria a figura do “vínculo público”, subdividido em cinco espécies: (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; (ii) vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo [...]; (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; e (v) cargo de liderança e assessoramento, com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

3) Prevê a extinção da estabilidade para a quase totalidade dos servidores públicos, mantendo-a apenas para os ocupantes de cargos típicos de estado;

4) Os cargos em comissão e funções de confiança passam a ser chamados “cargos de liderança e assessoramento” e podem ser destinados a “atribuições estratégicas” ou “técnicas”;

5) Altera a regra de acumulação de cargos públicos e impõe dedicação exclusiva para os ocupantes de cargos típicos de estado;

6) Estabelece uma série de vedações a direitos e vantagens hoje existentes no serviço público para algumas categorias, tais como adicionais por tempo de serviço, licença-prêmio, licença-assiduidade, adicionais ou indenizações por substituição etc.;

7) São incluídas novas possibilidades do contrato de gestão a serem regulamentadas, inclusive para contratação de pessoal sem concurso;

8) Prevê a possibilidade de cooperação de 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;

9) Revoga o dispositivo (art. 39, § 2º) que prevê que a União e Estados manterão escolas de Governo.

Em uma das inovações, a estabilidade no serviço público ficará restrita a carreiras típicas de Estado. Uma lei complementar futura vai definir quais se enquadram nessa categoria e os entes federativos poderão regulamentar o tema posteriormente. Os profissionais das demais carreiras serão contratados por tempo indeterminado ou determinado. Qual a sua opinião a respeito? Na forma proposta, a Reforma Administrativa pode desestruturar os serviços públicos?

De acordo com a PEC, só terão direito à estabilidade os servidores ocupantes de “cargos típicos de Estado”, que não sabemos quem são, pois serão definidos por lei complementar. As demais formas de contratação ou de vínculos (vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, vínculo por prazo indeterminado e vínculo de liderança e assessoramento) irão se constituir em relações mais frágeis, podendo ocorrer a dispensa a qualquer momento, nas condições que serão estabelecidas em lei ordinária. Ou seja, a PEC que facilitará a captura do Estado pelos interesses dos governantes de ocasião.

O que muitos parecem não entender é que a estabilidade, mais do que um direito do servidor, é uma garantia de toda sociedade contra ingerências políticas no serviço público e uma barreira

contra corrupção. A estabilidade garante condições necessárias para que o servidor público possa desempenhar suas funções sem pressões políticas ou de grupos econômicos.

Claro que entendo que podemos discutir o instituto da estabilidade, de modo a aprimorá-lo, mas não simplesmente ignorá-lo para imensa maioria dos servidores, como faz a PEC 32.

Além da captura do Estado pelos interesses políticos, o fim da estabilidade poderá desestruturar os serviços públicos, na medida em que a troca constante de servidores ao final de cada mandato colocará fim à memória da Administração, tão importante para sobrevivência e boa execução dos trabalhos administrativos.

Quanto às formas de ingresso no serviço público, quais seriam as novidades?

Sim. Para ingresso em “cargo com vínculo por prazo indeterminado” (que não terá estabilidade) ou em cargo de atividades típicas de Estado (que terá estabilidade), o concurso público passa a ser composto por 3 “etapas”: a) provas ou provas e títulos; b) cumprimento de período em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência. Ou seja, passa a ter assento constitucional, como regra geral, o cumprimento de um “período de experiência”, com desempenho “satisfatório”. Esse período pode ser de um ano para cargos de vínculo por prazo determinado e de dois anos para cargos típicos de estado. Assim, o candidato aprovado em prova ou provas e títulos não será nomeado, mas investido em um “vínculo” provisório. Ao final, após tal período de experiência, os servidores serão “classificados”. É a instituição da figura do “trainee” na Administração Pública, o que não faz sentido.

Em primeiro lugar, como que um agente público, ainda não investido no cargo e, portanto, sem as garantias e prerrogativas do cargo, poderá exercer suas atribuições com independência? Como é que fica a segurança jurídica dos atos praticados por esse servidor no período de dois anos em que ele não estava efetivado? Se, ao final, o agente não for classificado, como ficam os atos por ele praticados? E como se dará essa disputa?

Vamos supor um concurso para fiscal da Receita Federal, com 400 vagas, que tenha recrutado 1000 agentes a título e experiência. Alguns ficam em São Paulo, outros irão para o Amapá, outros para



o Rio de Janeiro, outros para o Amazonas e alguns para o Rio Grande do Sul. Como se dará essa disputa em condições de trabalhos diversas? Quem fará a seleção? A chefia?

A PEC não responde a nenhuma dessas questões. E, convenhamos que a instituição do vínculo de experiência não é a melhor forma de garantir a impessoalidade na seleção para um cargo público.

A PEC nº 32/2020 veda uma série de benefícios e vantagens. Quais seriam estes? O senhor é favorável a tal expediente?

A PEC 32 veda a concessão a qualquer servidor ou empregado da Administração Pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista 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.

No caso dos servidores da União, boa parte ou a quase totalidade desses benefícios foram extintos há bastante tempo, o que mostra que a medida não terá, pelo menos no âmbito federal, qualquer impacto fiscal.

Alguns desses benefícios (férias superiores a 30 dias e aposentadoria compulsória como modalidade de punição) ainda subsistem para a magistratura e para os membros do Ministério Público, que não são atingidos pela PEC.

Já no caso dos Estados e Municípios, a situação pode ser diferente, mas é preciso analisar a legislação de cada ente e a PEC não trouxe nenhum dado nesse sentido.

A vedação de direitos e benefícios de forma generalizada, em nível constitucional, pode gerar injustiças, por não levar em conta as diferentes situações existentes em um país continental como o nosso. Fere a autonomia dos entes federados. Alguns têm nesses benefícios uma forma de gerir seu RH e a mudança abrupta para outro regime pode acarretar diversos problemas.

A PEC nº 32/2020 traz dispositivos autoaplicáveis relacionados à governança. Uma das mudanças amplia atribuições do Presidente da República para alterações na Administração e nos órgãos do Poder Executivo, por meio de decreto. O senhor não acha temerária tal ampliação de poderes? Por que?

Sem dúvida. Há um empoderamento do Presidente da República, que passará a ter o poder de extinguir órgãos públicos, secretarias, conselhos e ministérios, cargos públicos, além de criar, fundir, transformar ou extinguir ministérios e órgãos subordinados.

Entendo que a possibilidade de extinção dessas entidades por decreto do chefe do Poder Executivo acarreta grave alteração no sistema de pesos e contrapesos, característico do modelo de separação de poderes.

A criação de entidades continuaria a depender de lei, mas sua extinção passaria a ser ato unilateral do Presidente, não sujeita ao crivo do legislativo.

É só pensar que o IBAMA e a Fiocruz, assim como outras entidades e órgãos de fiscalização poderiam ser extintos por decreto, para se revelar o tamanho do absurdo da proposta.

Quais as inovações relativas aos contratos de gestão?

A PEC amplia as possibilidades e o escopo do contrato de gestão, com a introdução de novos incisos no § 8º do artigo 37 da Constituição, até mesmo para contratação de pessoal sem concurso.

Assim, um órgão público ou entidade poderá firmar tais contratos, para ter a maioria ou mesmo todo quadro de pessoal por essa via precária, sem concurso público. É uma medida que flexibiliza e precariza o serviço público, além de dificultar a atuação de órgãos de controle. Também causa desconforto a possibilidade de serem criados procedimentos próprios para a contratação de bens e serviços, pois um sistema fragmentado de compras pode gerar um descontrole que facilitará a corrupção.

O que vai mudar no tocante à acumulação de cargos?

O atual art. 37, inc. XVI, que trata da acumulação de cargos será desmembrado em três partes.

Em primeiro lugar, passa a vedar a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência.

Cria-se uma noção de “dedicação exclusiva” ao serviço público apenas para os ocupantes de cargos típicos, estando excluído dessa regra o exercício da docência ou atividade de profissional da saúde, quando houver compatibilidade de horários, observado, quanto a isso, o que a lei vier a dispor.

Trata-se, a meu ver, de regra anti-isonômica e que compromete a simetria de conhecimento com o setor privado, desestimulando o ingresso de bons quadros à Administração Pública, com relevo para os entes subnacionais, que muitas vezes não possuem capacidade financeira para oferecer remuneração atrativa para as atribuições do cargo.

Apenas para ilustrar os reflexos nefastos desta redação, segundo o texto proposto, Vinícius de Moraes, diplomata de carreira, não poderia exercer a atividade de poeta/compositor/intérprete.

Já para os demais vínculos, a acumulação remunerada de cargos públicos é permitida, de forma ampla, desde que haja compatibilidade de horários e não haja conflito de interesse.

A seu ver, a PEC nº 32/2020 efetivamente trará maior “agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo Governo”, conforme afirmou o Ministro da Economia, Paulo Guedes, na exposição de motivos?

Entendo que há necessidade de melhorar a Administração Pública, modernizar e dotar o Estado de eficiência para que preste melhores serviços à sociedade.

No entanto, a proposta apresentada em nada avança nesses aspectos. Não melhora a Administração Pública e não torna o Estado mais eficiente. Não cuida de aspectos centrais como a redução da burocracia ou ganho de celeridade. Pelo contrário, com uma visão fiscalista, de mera redução da máquina pública, de redução da folha de pagamento, a proposta apresentada ataca a estabilidade do servidor público, uma garantia da sociedade e que evita perseguições e assédios; reduz a remuneração e não avança na profissionalização e capacitação contínua dos servidores públicos.

Quando se pergunta se há necessidade de uma Reforma Administrativa, é preciso responder com outra indagação: de qual Reforma Administrativa estamos tratando?

Há quem diga que a reforma é um erro e está sendo conduzida com base em premissas falsas. Por sua vez, há quem afirme que a reforma administrativa não vai trazer prejuízos para o serviço público; ao contrário, a população terá ganhos com a melhoria da qualidade. Qual o seu posicionamento a respeito?

De fato, há poucos pontos positivos na proposta, que é mal escrita e contém erros de técnica legislativa constrangedores. Institui novos princípios da Administração Pública sem nenhuma lógica jurídica, cria novos vínculos com o Estado que precarizam o serviço público, inclusive com a possibilidade de ingresso sem concurso público para cargos com atribuições gerenciais e técnicas, institucionaliza o vulgarmente conhecido “puxa-saquismo” como método de ingresso no serviço público, ao estabelecer um período de experiência de 1 a 2 anos como etapa do concurso, ao final do qual, em tese, os mais bem avaliados serão efetivados. Também tem a autorização dada ao presidente da República para tratar por decreto da fusão e extinção de ministérios e órgãos diretamente relacionados a ele. É uma concentração de poder muito grande nas mãos do governante, que poderá, a qualquer tempo, extinguir uma autarquia, como o INSS, por exemplo. Tudo isso sem falar na fragilização das carreiras que não são consideradas de Estado, como as da saúde e da educação, vez que seus membros não terão mais estabilidade. Além disso tudo, a proposta facilita a captura do Estado por interesses privados.

Com certeza a aprovação da PEC, tal como proposta pelo Governo, não melhorará a vida da população e não conseguirá fazer com que o serviço público tenha ganhos de qualidade e eficiência.

A seu ver, o que deveria ser enfrentado na Reforma Administrativa, mas que nem foi abordado na PEC nº 32/2020?

A PEC 32 tem intuito flagrantemente fiscal e objetiva a precarização do serviço público, além de não apresentar soluções para os problemas de eficiência do serviço público e modernização do Estado brasileiro.

O Estado brasileiro tem inúmeros problemas e a PEC não os enfrenta: não cuida de aspectos centrais como a redução da burocracia ou ganho de celeridade, nem tampouco tenta diminuir os gargalos da corrupção. Não produz melhoria de gestão e dos serviços oferecidos à população brasileira. Também não cria nenhum mecanismo de *compliance*, nem produz efetiva modernização tecnológica nos processos e transparência do serviço que deve ser prestado.

Considerações finais do entrevistado e agradecimentos.

Estamos vivendo um momento difícil e com muitos desafios. Um período que trará lições para os gestores, servidores públicos e para a população em geral. Mais do que nunca, devemos estar atentos ao papel do Estado como indutor das importantes transformações que vamos viver, ao mesmo tempo em que devemos ter olhos para os interesses que diuturnamente tentam capturá-lo.

Agradeço a gentileza da entrevista e a oportunidade de apresentar meu ponto de vista sobre essa proposta tão importante e que está na ordem do dia no Congresso Nacional.