



Câmara dos Deputados

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2020

Emenda Substitutiva Global à PEC nº 32/2020, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL

(Dos Srs. André Figueiredo, Israel Batista e outros)

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, boa governança pública, e, também, ao seguinte:

I - os cargos, os vínculos e os empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo de liderança e assessoramento;

.....

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público terá prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego público;

V - os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições gerenciais ou técnicas, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, sendo exclusivo aos servidores efetivos quando se destinarem a atribuições técnicas;

.....

XXIII - é vedada 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, excetuando-se reajuste em razão da inflação, com vistas à manutenção do poder aquisitivo do servidor;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvadas, dentro dos limites da lei, licenças para fim de capacitação e licenças com período de aquisição em andamento.
- e) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;

f) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

g) parcelas indenizatórias sem previsão em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e

h) 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.

.....

§ 8º

.....

IV - a gestão das receitas próprias;

V - a exploração do patrimônio próprio;

VI - o monitoramento e a avaliação periódica das metas de desempenho pactuadas no contrato; e

VII - a transparência e prestação de contas do contrato.

.....

§ 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 nesta Constituição, os cargos eletivos, os cargos em comissão e os cargos de liderança e assessoramento.

.....

§ 16. Os afastamentos legais, bem como as licenças do servidor de duração superior a 30 dias não poderão ser considerados para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança.

§ 17. O disposto no § 16 não se aplica aos afastamentos e às licenças previstos nesta Constituição e, nos termos da lei:

I - ao afastamento por incapacidade temporária para o trabalho;

II - às hipóteses de cessões ou requisições e desempenho de mandato classista;

III - ao afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades e para participação em programa de pós-graduação no exterior;

IV - licença por motivo de doença de cônjuge, ascendente, descendente ou tutelado;

V - gozo de licença prêmio por assiduidade, especial ou para qualificação profissional;

VI - licença para qualificação profissional ou para participação em cursos;

VII - licença especial para fins de aposentadoria, quando decorridos 60 (sessenta) dias da data do protocolo do requerimento e não tiver a administração deferido ou indeferido o pedido;

VIII – para afastamento ou missão no Interesse da Administração;

IX – licença para Concorrer a Mandato Público Eletivo.

§ 18. 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.

“Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, nos termos definidos em lei.” (NR)

“Art. 39. Lei complementar de cada ente federativo disporá sobre normas gerais de:

I - gestão de pessoas;

II - política remuneratória e de benefícios;

III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento;

IV - organização da força de trabalho;

V - progressão e promoção funcionais;

VI - desenvolvimento e capacitação; e

VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades, nos termos do art. 37, caput, inciso XVI.

§ 1º A política remuneratória e de benefícios referida no inciso II do caput observará:

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.

.....” (NR)

“Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

I - vínculo por prazo determinado;

II - cargo com vínculo permanente;

III - cargo típico de Estado; e

IV - cargo de liderança e assessoramento.

§ 2º Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso I do caput serão admitidos na forma da lei para atender a:

I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação ilegal de atividades essenciais; e

II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário, com indicação expressa da duração dos contratos.

§ 3º O disposto no § 2º aplica-se à contratação de empregados públicos temporários.

§ 4º A contratação de servidores públicos com vínculo de que trata o inciso I do caput deverá ter limite máximo de duração de três anos e não poderá abranger quantitativo superior a dez por cento do total de servidores referidos nos incisos II e III do caput, para cada órgão ou entidade contratante.

§ 5º É vedado o desligamento dos servidores de que tratam os incisos I a III do caput por motivação políticopartidária.” (NR)

§ 6º Lei complementar federal tratará dos limites temporal e quantitativo para a contratação em cada um dos incisos do § 2º.

“Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor de que tratam os incisos II e III do Art. 39- A que cumprir satisfatoriamente, mediante avaliação por comissão composta de servidores estáveis, na forma da lei, o período de três anos de estágio probatório.

.....

§ 2º Na hipótese de invalidação por decisão judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.

.....” (NR)

“Art. 42.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser estabelecido em lei, as disposições do art. 14, § 8º, do art. 40, § 9º, e do art. 142, § 2º ao § 4º, e caberá a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, e as patentes dos oficiais serão conferidas pelo respectivo Governador.

.....” (NR)

“Art. 142.

.....
§ 3º

.....
II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no parágrafo §4º, será transferido para a reserva, nos termos da lei;

III - 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 parágrafo §4º, 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;

.....
VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, caput, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, caput, incisos XI, XIII, XIV e XV;

.....
§ 4º O militar da ativa poderá, na forma da lei, com prevalência da atividade militar e sem aplicação do disposto nos incisos II e III do § 3º, ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério, de profissões regulamentadas.” (NR)

“Art. 247. As leis complementares 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.

.....” (NR)

Parágrafo único. Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

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 “i”, da Constituição na hipótese de haver ato normativo específico vigente até a data da promulgação desta emenda, que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação do referido ato normativo; e

III - os demais direitos previstos na Constituição.

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 “i”, da Constituição na hipótese de haver ato normativo específico vigente até a data da promulgação desta emenda que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação do referido ato normativo.

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.

Art. 5º 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.

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

I - o inciso IX do caput do art. 37;

II - o § 5º do art. 39; e

III - o § 4º do art. 41.

JUSTIFICAÇÃO

Esta emenda substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 busca aprimorar o texto, dando-lhe maior equilíbrio e prezando pela harmonização do texto constitucional com as expectativas em torno de um aparelho estatal ágil para entregar soluções para a sociedade.

Alterou-se a redação dada pela PEC nº 32/2020 ao caput do Art. 37, com a finalidade de reduzir o número de princípios introduzidos. Um demasiado número de princípios torna a interpretação da constituição lenta e laboriosa. Havia redundância entre os princípios introduzidos pela PEC. A responsabilidade, ou *accountability*, decorre do próprio princípio democrático e da obrigação de prestar contas. A imparcialidade é decorrência da própria impessoalidade, embora deva ser interpretado de forma contextualizada, pois em alguns casos o Estado não pode ser imparcial, mas defender os mais necessitados; o princípio da subsidiariedade já se acha contemplado nos arts. 170, 173, 174 e 175 da CF, e não deveria ser um tema tratado no âmbito de reforma administrativa, uma vez que restringe atuação do Estado em atividades econômicas, bem como formulação de políticas desenvolvimentistas, industriais, entre outras. A “coordenação” é princípio já previsto no Decreto-Lei 200/1967; embora seja mais uma forma de atuar no sentido da busca da coerência e eficiência do Governo do que um “alicerce” do sistema administrativo, de modo a orientar seus objetivos e, portanto, não cabe ser inserido como um princípio. Já a inovação não é propriamente, princípio, mas forma de atuação do Estado, especialmente em busca de maior eficiência, que já é um princípio positivado no texto constitucional vigente. A unidade, conforme explica o Governo na EM 47/ME, que acompanha a PEC 32/2020, significa que toda a Administração estaria voltada a um único fim e guiada pelos mesmos fundamentos. Mas elegê-lo como princípio para toda a Administração revela que quem assim

propôs sequer toma em conta a multiplicidade de órgãos e unidades, a existência da Administração Indireta, políticas setoriais muitas vezes divergentes entre si, e conflitos administrativos que são parte do dia a dia. Pelas razões aqui explicadas, reduziu-se o número de princípios, primando pela simplificação do texto constitucional, evitando redundâncias.

Esta emenda subtrai a hipótese de vínculo de experiência, como requisito de acesso a cargos com vínculo permanente e também para carreiras típicas de Estado. Entende-se que o vínculo de experiência visava estabelecer uma seleção mais rigorosa, submetendo os aprovados em concurso público a uma nova etapa de avaliação. Porém, esse novo tipo de vínculo poderia ter por efeito o inverso do pretendido; ao invés de se selecionarem os mais capazes, o período de experiência pode resultar na subversão dos critérios de seleção, uma vez que os candidatos aos cargos seriam submetidos a critérios subjetivos. Seus respectivos chefes, cujos graus de imparcialidade variam (como qualquer traço psicológico humano varia), podem ceder às simpatias e antipatias pessoais em relação aos candidatos, aprovando somente os que lhes forem de melhor agrado. Trata-se de franca violação ao princípio da impessoalidade na Administração Pública. Além disso, esses servidores, novos entrantes, ao perceberem que o princípio da impessoalidade pode ser burlado já no momento de seu acesso ao cargo, pouco se importariam em aplicá-lo em seu cotidiano de serviço público.

Enfim, o vínculo de experiência poderia ser utilizado como artifício para burlar a ordem de classificação dos aprovados no concurso público, selecionando pessoas “menos capazes”, mas “mais simpáticas” aos olhos dos avaliadores. Para assegurar a seleção de pessoas “mais capazes” para ocuparem cargos públicos, é preciso assegurar a completa impessoalidade do processo seletivo, de modo que não haja brechas para que paixões humanas interfiram nessas escolhas. A proposta do vínculo de experiência seria, portanto, inadequada para esse fim. Entende-se que é adequado aprimorar os processos seletivos (concursos públicos), sem nunca afastar deles o princípio da impessoalidade.

Outrossim, o período de estágio probatório já atende ao propósito de afastar do serviço público os servidores com desempenho fraco, comportamento eticamente reprovável ou outro motivo já disciplinado como falta funcional na

legislação. O servidor público que não alcança desempenho satisfatório, pela regra vigente do estágio probatório, responde a Processo Administrativo Disciplinar com indicativo de demissão, onde lhe é assegurado o direito de defesa. Se comprovada a falta funcional ou desempenho insatisfatório, esse servidor público é demitido.

Quanto aos cargos de liderança e assessoramento (nomenclatura esta introduzida pela PEC nº 32/2020), esta emenda introduz a condição de que os de atribuição técnica sejam preenchidos por servidores de carreira, pois desta maneira se alia a competência adquirida pela experiência no exercício dos cargos ao alcance da estratégia institucional. Além disso, a ocupação dessas funções deve ainda ser regulada por lei.

A redação da PEC nº 32/2020 (nos incisos XVI, XVI-A e XVI-B) veda a acumulação remunerada de cargos públicos para ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período de experiência. Cria, portanto, um regime de “dedicação exclusiva”, admitindo-se apenas o exercício da docência e de profissão de saúde. Para os cargos não típicos, a acumulação de cargos seria ampla, desde que não haja conflito de interesses e de horários. Entende-se, contudo, que a redação vigente da Constituição Federal é mais clara, estabelece parâmetros equânimes entre as carreiras e também os limites para a acumulação. Por esta razão, suprimiram-se tais incisos.

O novo inciso XXIII inova na ordem constitucional ao fixar regras impeditivas de várias vantagens ou direitos. Fica vedada a concessão a “qualquer servidor ou empregado” público, ou seja, da administração direta, autárquica ou fundacional e de empresas estatais, de férias em período superior a 30 dias por ano, situação que atingirá, especialmente, as carreiras jurídicas e do magistério, nos três níveis de Governo. A norma, porém, não afetará os magistrados, que não são “servidores públicos” nem “empregados públicos”. Também passa a ser vedada a concessão de adicionais por tempo de serviço. Na esfera federal, esse benefício foi extinto em 1998, ou seja, há 22 anos. Mas vigoram ainda leis estaduais que asseguram o direito, e que, com isso, perderiam validade.

Esta emenda introduz, entretanto, importantes ajustes sobre as alíneas desse inciso. Ainda se admitindo a vedação de aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, admite-se que eles sejam concedidos caso se

trate de ajuste em razão da inflação e para a preservação do poder aquisitivo da remuneração do servidor. Esta medida é necessária, pois a demora na aprovação das leis que autorizam tais aumentos pode resultar em significativa perda de poder aquisitivo perante a inflação.

À alínea d), resguardam-se as licenças com período de aquisição em andamento entre aquelas que não serão extintas à época da promulgação da PEC nº 32/2020, com vistas a se preservarem os direitos de servidores que já cumpriram parte desses requisitos.

Exclui-se a alínea e) da redação original da PEC 32/2020, renumerando-se as demais alíneas, pois a redução de jornada e a correspondente redução de remuneração já é disciplinada na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Esta emenda suprime as hipóteses introduzidas pela PEC nº 32/2020 de procedimento simplificado para contratação de pessoal (para provimento de cargos) e para a contratação de bens e serviços. Entende-se que as leis que tratam de licitações e de concursos públicos devem ser constantemente revistas e aprimoradas, modernizando as formas de contratação. Porém, a proposição de um modelo “simplificado” para essas finalidades acena com a possibilidade de se ignorar a legislação que preserva a Administração Pública contra fraudes nos processos seletivos, aventurando-se, sob o pretexto de “desburocratizar”, a efetuar contratações danosas ao erário ou à boa qualidade da prestação dos serviços.

Ajusta-se a redação do § 16 dada pela PEC nº 32/2020, para autorizar a percepção da remuneração por ocupantes de cargos de liderança e assessoramento em caso o afastamento dure até 30 dias.

O § 17 relativiza a vedação, ao permitir que sejam devidas tais vantagens nos casos de afastamento por incapacidade temporária, cessão ou requisição para atuar em outro órgão, e no caso de afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior “sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades”. Esta emenda acrescenta as hipóteses de afastamento por motivo de doença de familiar, para gozo de licença ou para participação em cursos, para fins de aposentadoria, no caso de demora da administração em se manifestar sobre seu

deferimento, para missão no interesse da administração, e no caso da licença para concorrer a mandato público eletivo. Preserva-se, nesta emenda, a possibilidade de os chefes de cada Poder disporem sobre os critérios de acesso aos cargos de liderança e assessoramento.

Altera-se a redação do Art. 37-A da PEC nº 32/2020, determinando que lei ordinária discipline as condições para a constituição de instrumentos de cooperação entre órgãos e entidades públicas e privadas. As relações de Parceria Público-Privadas já são disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004; portanto, seria redundante e improdutivo disciplinar tal assunto no texto constitucional. Além disso, o texto da “Lei das PPPs” é adequado por definir a operacionalização de tais parcerias com tamanho detalhamento que não condiz com a abrangência do texto constitucional.

Com vistas a respeitar o pacto federativo, esta emenda altera o caput do Art. 39, no sentido de permitir que cada ente federativo disponha sobre normas gerais, por meio de Lei Complementar, para assuntos relacionados a gestão de pessoas. Introduzem-se como critérios a serem observados para a política remuneratória de que trata o § 1º: a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura; as peculiaridades dos cargos.

Altera-se a redação do Art. 39-A da PEC nº 32/2020 para, conforme já justificado, suprimir o vínculo de experiência como requisito de acesso aos cargos. Além disso, definem-se claramente as regras para contratação de pessoas com vínculo por prazo determinado. Essa contratação temporária somente deve ser utilizada em caso de calamidade, emergência, paralização de atividades essenciais, atividades, projetos e necessidades temporárias, com indicação expressa da duração dos contratos. Além disso, insere-se o novo § 4º para se prevenir que a contratação temporária seja usada como artifício para burla da contratação de quadros permanentes, por meio de sucessivas recontrações ou também por extrapolar dez por cento do quantitativo total de cada órgão ou entidade.

Suprime-se desta emenda o Art. 40-A, que realizava uma “minirreforma da Previdência”, tendo em vista que ainda não se assimilaram os efeitos da reforma da previdência aprovada em 2019. Não cabe fazer alterações tão frequentes às normas previdenciárias, sem sequer apurar os resultados obtidos com as mudanças

anteriores. Pela mesma razão, suprimiu-se o § 16 do Art. 201, tocante aos empregados públicos.

Afastando-se a propositura de cargo com “vínculo de experiência”, alterou-se a redação do Art. 41 para resgatar o cumprimento satisfatório do estágio probatório como condição para efetivação no cargo provido mediante concurso. O desempenho do candidato no estágio probatório, pela nova redação, passa a ser avaliada por comissão de servidores estáveis, de maneira a se garantir a oitiva do candidato e a isenção de julgamento sobre seu desempenho. Suprimiu-se ainda o Art. 41-A da PEC nº 32/2020, pois seu conteúdo está contemplado na nova redação dada aos dispositivos do Art. 39.

Quanto à possibilidade de edição de decretos autônomos pelo Chefe do Poder Executivo, esta emenda preserva o texto vigente na Constituição Federal, por considerá-lo razoável.

Sobre este assunto, a redação dos Art. 84 e 88 da PEC nº 32/2020 introduziu a possibilidade de o Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios, órgãos públicos e cargos, tanto na administração direta quanto na indireta, sem se submeter ao controle do Poder Legislativo. Trata-se de uma medida que resulta em excessiva concentração de poder nas mãos do Chefe do Executivo, posto que ele pode, à revelia do entendimento de representantes do povo e dos Estados, alterar sobremaneira o funcionamento dos serviços públicos relevantes ao país, ou até mesmo deixar de prestá-los. Com base nesse dispositivo, por exemplo, o Presidente da República poderia extinguir agências reguladoras, deixando setores econômicos à mercê dos monopólios e da concorrência leonina de seus partícipes; ou extinguir órgãos de fiscalização, sujeitando o país aos mais variados tipos de fraudes; fundir órgãos com funções distintas, extinguir o Banco Central, fundações, institutos de pesquisa, universidades, institutos de proteção do meio ambiente ou de defesa de minorias étnicas, etc. Além disso, a capacidade de alterar as atribuições de cargos públicos autoriza o Chefe do Executivo a retirar-lhes funções que são essenciais ao exercício de suas atividades – por exemplo, retirar de fiscais a atribuição de aplicar multas.

Essa capacidade de rápida alteração da estrutura e do funcionamento dos cargos e órgãos públicos por ato monocrático e unilateral, sem se submeter a

controles prévios, autoriza o desmantelamento de funções da administração pública cuja construção foi custosa em termos de tempo e de investimento de recursos; reconstruí-las após terem sido extintas arbitrariamente seria um custo elevadíssimo para a nação.

O texto vigente do Art. 84 e 88 permite que o Presidente da República disponha, por decreto, apenas sobre a extinção de cargos vagos, sendo-lhe vedado criar ou extinguir órgãos públicos. Logo, considera-se que o texto vigente é adequado para a preservação dos princípios da administração pública elencados no caput do Art. 37, pois preserva a legalidade, a moralidade, a eficiência e também a boa governança do setor público como um todo. Nesta emenda, suprimiram-se as alterações a esses dispositivos, com a finalidade de se preservar o texto vigente da Constituição Federal.

Esta emenda busca ainda equiparar o tratamento dispensado aos militares, no tocante à acumulação de cargos, aos servidores públicos civis. Introduziu-se o novo § 4º ao Art. 142, permitindo ao militar a prática do magistério e de profissão de saúde. Mantiveram-se as demais condições para os militares ocuparem cargos permanentes ou temporários, previstas nos incisos II e III do § 3º, da mesma maneira como o texto da PEC nº 32/2020.

Esta emenda suprime as alterações feitas pela PEC nº 32/2020 aos Arts. 165 e 167, por introduzirem excessivo risco à gestão do Orçamento Geral da União (OGU). Dito de forma simples, as mudanças introduzidas pela redação da PEC nº 32/2020 dão um “cheque em branco” para o Poder Executivo criar orçamentos paralelos ao OGU, sob o pretexto de se atenderem a contratos de gestão. O Chefe do Executivo poderia, ainda, dispensar-se das regras de classificação da despesa, o que inviabiliza a fiscalização orçamentária e se configura em uma burla do dever de prestação de contas (*accountability*). Além disso, poderia remanejar livremente os recursos, como se para a gestão dos cofres públicos não houvesse regras. A despesa seria autorizada em um montante bastante expressivo, e sem limitações quanto a grupos de natureza ou mesmo programas e atividades. É uma alteração que traz enormes problemas e riscos à gestão orçamentária e financeira, retirando do Congresso o seu papel de aprovar a destinação dos recursos públicos. Tratam-se, portanto, de dispositivos que agredem os princípios da administração pública

(Art. 37), da contabilidade pública, da gestão orçamentária e da responsabilidade fiscal. Por essas razões, as modificações foram suprimidas. Ressalta-se que as regras de gestão do OGU não inviabilizam a celebração de contratos de gestão, instrumento que já tem encontrado abrigo legal desde a promulgação da Lei 9.637/1998.

Suprimem-se também da PEC nº 32/2020 os §§ 6º e 7º introduzidos ao Art. 173. O § 6º, redigido com uma malícia que sugere que o Estado prejudica a livre concorrência, ignora o papel que as empresas estatais exercem na regulação econômica. A EM 47/2020-ME, que acompanha a proposta, justifica que a medida visaria “reforçar” a importância da livre iniciativa para o desenvolvimento da economia. No entanto, a medida engessa a ação do Estado através de empresas estatais, ou mesmo da adoção de políticas de incentivo ou mesmo medidas de proteção a empresas brasileiras, ressalvado o tratamento favorecido a micro empresas (art. 170, IX da CF) e outras situações previstas na CF. Programas de desenvolvimento setorial, que contem com o aporte de recursos ou fundos públicos, estariam impedidos, pois poderiam vir a ser considerados fomentadores de “reservas de mercado” para beneficiar agentes privados. A atuação do BNDES, por exemplo, lastreada no disposto no art. 239, § 1º 3 da CF, seria diretamente impactada.

Sobre este assunto, o texto constitucional vigente já prevê regras limitadoras: o § 2º do art. 173 prevê que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. O inciso II do § 1º, introduzido pela EC 19 prevê a sujeição das estatais “ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”. Trata-se, assim, de uma desnecessária limitação à atuação do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio das suas empresas estatais, razão pela qual o dispositivo foi retirado do texto.

Quanto ao novo § 7º do Art. 173, a redação original da PEC 32/2020 visa proibir a própria negociação coletiva ou individual de conceder medidas de proteção contra a despedida arbitrária para os empregados de estatais, embora os empresários privados e sindicatos de trabalhadores não estejam impedidos de firmarem acordos dessa natureza. Sobre isto, em 2013, e alterando decisões

anteriores, o Supremo Tribunal Federal adotou decisão no Recurso Extraordinário 589.998, Relator o Min. Ricardo Lewandowski, com repercussão geral, passando a considerar necessária a motivação dos atos de demissão em empresas estatais, em atenção aos princípios da impessoalidade e isonomia, embora reiterando a inaplicabilidade do art. 41 da Constituição Federal às empresas estatais. Logo, não há estabilidade em sentido estrito a empregados de estatais, mas, em alguns casos, a necessidade de sua motivação, ainda que desnecessário o processo administrativo. Aguarda julgamento no STF, porém, o RE 688267, cuja repercussão geral foi reconhecida em 11.02.2019, e que deveria abordar novamente a questão acerca da necessidade de motivação para a dispensa de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista admitidos por meio de concurso público, de modo a estabelecer nova Tese de aplicação geral. Retirou-se, portanto, o § 7º do Art. 173, de forma que prevaleça o razoável entendimento do STF, posto que a explicitação dos motivos da demissão coaduna com a impessoalidade da administração pública, e que se permita o reexame da matéria pela Corte, com vistas à formulação de regra de abrangência geral.

Quanto aos dispositivos finais da PEC nº 32/2020, efetuam-se adequações formais, com a finalidade de ajustar a numeração e a adequação de expressões jurídicas.

Plenário Ulysses Guimarães, 07 de abril de 2021.

ANDRÉ FIGUEIREDO – PDT/CE
Deputado Federal