



PARECER À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº
32, DE 2020

REFORMA
ADMINISTRATIVA

“JUSTIFICATIVAS” QUE CONSTAM NO TEXTO ORIGINÁRIO DA PEC

1. “O Estado custa muito, mas entrega pouco”;
2. “Estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual”.

“Três grandes orientações:

(a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação;

(b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e

(c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade”.

JUSTIFICATIVAS DO SUBSTITUTIVO

II - VOTO DO RELATOR

II.1 - DA ADMISSIBILIDADE DAS EMENDAS APRESENTADAS

A proposição original não cria despesas ou gera receitas que possam ser quantificadas objetiva e imediatamente. Produz alterações em regimes jurídicos cujo impacto financeiro e orçamentário não se revela passível de dimensionamento.

JUSTIFICATIVAS DO SUBSTITUTIVO

O resultado concreto seria a colocação de todos os atuais servidores em um regime em extinção, como se nenhuma contribuição mais pudessem dar para o futuro da administração pública. Com a boa intenção de preservar direitos adquiridos, o sistema previsto na PEC não respeitaria direito algum, porque só se respeita efetivamente aquilo que se leva em conta.

Mais de dez milhões de brasileiros, volta-se a dizer, com a boa intenção de manter incólumes seus direitos, seriam colocados em uma situação esdrúxula, como se não lhes restasse mais do que aguardar a aposentadoria e o dia em que o último dinossauro estaria extinto. Um servidor jovem, admitido na véspera da introdução do novo regime, seria equiparado a outro com muito mais experiência, não porque este transmitiria seus ensinamentos ao colega, mas porque a ambos o futuro seria resumido a um processo de extinção lento e angustiante.

JUSTIFICATIVAS DO SUBSTITUTIVO

A estabilidade de servidores públicos, tal como vigora no texto constitucional, constitui mesmo, como defenderam inúmeros palestrantes no debate sobre o tema, um instrumento de defesa em favor dos cidadãos e não em prol dos servidores. Trata-se de mecanismo que inibe e atrapalha o mau uso dos recursos públicos, na medida em que evita manipulações e serve de obstáculo ao mau comportamento de gestores ainda impregnados da tradição patrimonialista que caracteriza a realidade brasileira.

Na lógica que se adota no substitutivo, promove-se a completa dissociação dos dois problemas. A avaliação de desempenho não mais será levada a termo com o propósito de desligar servidores, mas para incentivá-los a prestar melhores serviços.

EIXOS DA PROPOSTA ORIGINAL

- a) Mudança dos vínculos de contratação estabelecidos entre os trabalhadores do serviço público e o ente estatal;
- b) Terceirização e privatização do serviço público;
- c) Centralização de poderes ao chefe do Executivo

ESSÊNCIA E APARÊNCIA DO SUBSTITUTIVO

- a) Quebra de direitos pela avaliação de desempenho, demissões por insuficiência ou por “desnecessidade” do cargo, redução salarial;
- b) Precarização das relações de trabalho, com intensificação das contratações temporárias, terceirizações;
- c) Privatização dos serviços públicos.

OS VÍNCULOS

- a) Servidor público, que poderá garantir estabilidade e que exerce cargo exclusivo de Estado;
- b) Servidor público, que poderá garantir estabilidade, ocupante de cargo efetivo e que não exerce cargo exclusivo de Estado;
- c) Agente público contratado por tempo determinado.

CARGO EXCLUSIVO DE ESTADO

“Art. 247. A lei prevista no § 7º do art. 169 tratará de forma diferenciada servidores públicos investidos em cargo exclusivo de Estado, assim compreendidos os que **exercçam diretamente atividades finalísticas** afetas à **segurança pública**, à manutenção da **ordem tributária e financeira**, à **regulação**, à **fiscalização**, à **gestão governamental**, à **elaboração orçamentária**, ao **controle**, à **inteligência de Estado**, ao **serviço exterior brasileiro**, à **advocacia pública**, à **defensoria pública** e à atuação institucional do Poder **Legislativo**, do Poder **Judiciário**, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do **Ministério Público**.”

EXCLUSIVIDADE

Total de servidores civis Executivo Federal	767811	100%
Servidores Ministério da Educação	323031	42,07%
Servidores Ministério da Economia	71443	9,30%
Servidores Ministério da Saúde	55753	7,26%
Servidores destes Ministérios	450227	58,64%

Acessível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>

GARANTIAS AO CARGO EXCLUSIVO DE ESTADO

- a) Terá garantias especiais (não expressamente mencionadas) numa futura lei que disporá sobre critérios para a redução de jornada de 25%, perda do cargo público, tanto por insuficiência de desempenho, como por ultrapassar limite de gastos públicos (art. 247);
- b) Não poderá ser objeto de contratação por prazo determinado (?);
- c) Não poderá ser objeto de privatização/terceirização (art. 37-A, §4º).

LEI 11.416/06

Art. 2º Os Quadros de Pessoal efetivo do Poder Judiciário são compostos pelas seguintes Carreiras, constituídas pelos respectivos cargos de provimento efetivo:

- I - Analista Judiciário;
- II - Técnico Judiciário;
- III - Auxiliar Judiciário.

LEI 11.416/06

Art. 3º Os cargos efetivos das Carreiras referidas no art. 2º desta Lei são estruturados em Classes e Padrões, na forma do Anexo I desta Lei, de acordo com as seguintes áreas de atividade:

I - **área judiciária**, compreendendo os serviços **realizados privativamente por bacharéis em Direito, abrangendo processamento de feitos, execução de mandados**, análise e pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência nos vários ramos do Direito, bem como elaboração de pareceres jurídicos;

II - **área de apoio especializado**, compreendendo os serviços para a execução dos quais se exige dos titulares o devido registro no órgão fiscalizador do exercício da profissão ou o domínio de habilidades específicas, a critério da administração;

III - **área administrativa**, compreendendo os serviços relacionados com recursos humanos, material e patrimônio, licitações e contratos, orçamento e finanças, controle interno e auditoria, segurança e transporte e outras atividades complementares de apoio administrativo.

LEI 11.416/06

Art. 4º As atribuições dos cargos serão descritas em regulamento, observado o seguinte:

I - Carreira de Analista Judiciário: atividades de planejamento; organização; coordenação; supervisão técnica; assessoramento; estudo; pesquisa; elaboração de laudos, pareceres ou informações e execução de tarefas de elevado grau de complexidade;

II - Carreira de **Técnico Judiciário: execução de tarefas de suporte técnico e administrativo;**

III - Carreira de Auxiliar Judiciário: atividades básicas de apoio operacional.

CONTRATAÇÃO POR PRAZO DETERMINADO

Texto atual:

Art. 37...

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender **a necessidade temporária de excepcional interesse público;**

Substitutivo:

IX - a lei disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender **necessidades temporárias, as quais, se relacionadas a atividades permanentes, deverão revestir-se de natureza estritamente transitória,** observadas as normas gerais de que trata o inciso XXXI do art. 22;

CONTRATAÇÃO POR PRAZO DETERMINADO – DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

- a) Aplicação imediata, mesmo pendente de lei;
- b) Duração de até **dez anos**;
- c) Processo simplificado de seleção;
- d) Dispensa de processo de seleção nos casos de calamidade, emergência ou paralisação de atividades essenciais;
- e) Possibilidade de recontratação antes de 24 meses, salvo se a primeira tiver sido sem processo de seleção;
- f) No sistema atual (Lei 8.745/93), inclusão no RGPS;
- g) Possibilidade de rescisão antecipada mediante indenização;
- h) Não serão garantidos os mesmos direitos dos servidores, tampouco dos celetistas.

CONTRATAÇÃO POR PRAZO DETERMINADO – ALGUMAS PREOCUPAÇÕES

- a) Possibilidade efetiva de substituição de servidores efetivos por temporários;
- b) Precarização de direitos;
- c) Concurso público como exceção;
- d) Prazo elevado favorece aplicação de critérios pessoais na gestão pública.

A ESTABILIDADE, PERDA DO CARGO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Para adquirir estabilidade há uma nova condição (art. 41):

§ 4º O servidor em cumprimento do estágio probatório de que trata o *caput* terá o desempenho **avaliado em ciclos semestrais**, observado o disposto no art. 39-A e **admitida sua exoneração** no caso de resultado **insatisfatório em dois ciclos de avaliação.**” (NR)

COMO QUE O SERVIDOR ESTÁVEL PERDERÁ O CARGO?

- a) Em razão de decisão transitada em julgado ou **proferida por órgão colegiado** (art. 41, §1º, I);
- b) Mediante PAD (como já previsto anteriormente – art. 41, §1º, II);
- c) Em decorrência de **resultado insatisfatório em avaliação de desempenho**, (hoje, exige-se lei complementar) (art. 41, §1º, III);
- d) Extinção do cargo em razão do **reconhecimento de que se tornou desnecessário ou obsoleto** (art. 41, §3º);
- e) Por excesso de gasto (artigo 169, §4º atual).

GESTÃO DO DESEMPENHO (ART. 3º)

§ 2º A **gestão do desempenho dos órgãos** e das entidades será feita em ciclos de 12 meses e compreenderá:

I - a definição do propósito institucional;

II - o estabelecimento de **metas institucionais**, com indicadores objetivos para **aferição dos resultados e da satisfação dos cidadãos com os serviços**;

III - a utilização de instrumentos e de abordagens distintos para as áreas de gestão de pessoas, de contratações, de tecnologia, de gestão orçamentária e financeira, entre outros;

IV - a avaliação periódica do desempenho institucional; e

V - a implementação obrigatória de procedimentos destinados a aprimorar o funcionamento de órgãos e de entidades cujo desempenho seja considerado insatisfatório.

GESTÃO DO DESEMPENHO (ART. 2º)

§ 3º A gestão do desempenho dos ocupantes de cargo, emprego ou função pública será feita em ciclos de 12 meses e compreenderá:

I - o estabelecimento de metas de desempenho individual segundo as características do cargo, emprego ou função pública;

II - a realização de avaliação periódica de desempenho, observado o disposto no art. 39-A da Constituição.

AValiação DE DESEMPENHO (ART. 39-A)

§ 1º A avaliação de desempenho de que trata o *caput* terá as seguintes finalidades, **sem prejuízo do disposto no inciso III do § 1º e no § 4º do art. 41:**

I - **aferir a contribuição do desempenho individual do servidor para o alcance dos resultados institucionais** do seu órgão ou entidade;

II - possibilitar a **valorização e o reconhecimento dos servidores que tenham desempenho superior ao considerado satisfatório, inclusive para fins de promoção ou progressão na carreira**, de nomeação em cargos em comissão e de designação para funções de confiança;

PERDA DO CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO (ART. 5º)

§ 1º O processo administrativo voltado à perda do cargo, em decorrência do disposto no inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição, somente será instaurado **após 2 (dois) ciclos consecutivos de avaliação de desempenho em que se obtenha resultado insatisfatório ou em 3 (três) ciclos intercalados, apurados em um período de cinco anos.**

PERDA DO CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO (ART. 5º)

§ 2º Serão observadas, no processo administrativo de que trata o § 1º, as seguintes normas:

I - a instrução será fundada nos procedimentos de avaliação de desempenho que justificaram a instauração do processo,

admitida sua revisão exclusivamente se comprovada ilegalidade;

II - será aplicado, no que couber, o disposto no art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; **(procedimento sumário!)**

III - a decisão será proferida por servidores estáveis que não tenham participado dos procedimentos de avaliação de desempenho de que trata o inciso I.

E O DESEMPENHO SUFICIENTE?

“...possibilitar a valorização e o reconhecimento dos servidores que tenham desempenho superior ao considerado satisfatório, inclusive para fins de promoção ou progressão na carreira”

DESEMPENHO INSATISFATÓRIO	DESEMPENHO SATISFATÓRIO	DESEMPENHO SUPERIOR AO SATISFATÓRIO
PERDA DO CARGO	CONGELAMENTO	PROGRESSÃO

PERDA DO CARGO POR “DESNECESSIDADE” OU “OBSOLESCÊNCIA”

- a) Lei definirá os casos, identificando servidores que serão alcançados;
- b) Servidor que perder o cargo terá direito a uma indenização (um mês de remuneração por ano de serviço – art. 169, §5º);
- c) Se recriado o cargo no prazo de 5 (cinco) anos, o servidor será reintegrado;
- d) Não se aplica ao servidor estável admitido até a data da publicação da Emenda (art. 12).

REDUÇÃO DA JORNADA E SALÁRIO

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

...

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

I-A - redução transitória de jornada de trabalho em até 25%, com correspondente redução da remuneração;

II - exoneração dos servidores não estáveis;

PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

“Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, **firmar 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.

POR QUE A ESTABILIDADE É IMPORTANTE?

1. PORQUE AS FUNÇÕES ESTATAIS ESTÃO INTIMAMENTE LIGADAS À CONTINUIDADE E PREVISIBILIDADE;
2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS SE CONSTITUEM COMO PROCESSO CONTÍNUO, COLETIVO E CUMULATIVO DE APRENDIZADO INSTITUCIONAL – AO LONGO DE GERAÇÕES E GOVERNOS;
3. SÓ A ESTABILIDADE GARANTE ESSE PROCESSO - É GARANTIA DA PRESTAÇÃO PERMANENTE E PREVISÍVEL DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES JUNTO AO ENTE ESTATAL;
4. SUA EXTINÇÃO REDUZ A POSSIBILIDADE DE CAPACITAÇÃO;
5. PROTEÇÃO DO SERVIDOR CONTRA O ARBÍTRIO.

PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- a) Aplicação do art. 37-A;
- b) Contratação temporária, trabalhador que terá direitos de segunda categoria, que será admitido por processos que não respeitam a impessoalidade;
- c) Extinção de cargos mediante sua desnecessidade, o que será potencializado pelas terceirizações ou até mesmo por avaliações da população;
- d) Redução de jornada de $\frac{1}{4}$, o que significa redução de $\frac{1}{4}$ de serviço público;
- e) Ausência da continuidade de políticas que deveriam ser de Estado e não de Governo;
- f) Nenhum mecanismo de garantia de efetiva melhoria dos serviços públicos;
- g) Continua sendo a PEC da “Rachadinha”?

COMO OS SERVIDORES ATUAIS SERÃO ATINGIDOS?

- a) Desligamento por insuficiência de desempenho, inclusive por não cumprir metas;
- b) Desligamento dos atuais servidores não estáveis, se o cargo for considerado “desnecessário” (art. 12);
- c) Congelamento salarial;
- d) Redução da jornada;
- e) Prejuízos à previdência dos servidores ativos, já que os trabalhadores temporários estarão vinculados ao RGPS, além da possibilidade de contribuição extraordinária;
- f) Prejuízos à previdência dos servidores inativos, porque em caso de cargo extinto por desnecessidade haverá a perda da base da paridade, além da possibilidade de contribuição extraordinária;

MANUTENÇÃO DE UMA PROPOSTA GERENCIALISTA

1. INFLUÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – LÓGICA DA COMPETIÇÃO, EM SUBSTITUIÇÃO DA COOPERAÇÃO;
2. DESCENTRALIZAÇÕES;
3. CONTROLE POR METAS E RESULTADOS – SALÁRIOS FLEXÍVEIS;
4. “FLEXIBILIZAÇÃO” DAS RELAÇÕES DE TRABALHO ESTABELECIDAS COM O ESTADO – FIM DA ESTABILIDADE COMO SUPOSTO CORROLÁRIO DA EFICIÊNCIA – CONTRATAÇÕES E DEMISSÕES RÁPIDAS;
5. FIM DE VÍNCULOS DURADOUROS;
6. FORTALECER NÚCLEO ESTRATÉGICO E ATIVIDADE EXCLUSIVA DO ESTADO E DESCENTRALIZAR O RESTANTE;

QUEBRA DOS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA EXISTÊNCIA DE UM REGIME DE PESSOAL

1. ESTABILIDADE;
2. REMUNERAÇÃO ADEQUADA E PREVISÍVEL;
3. QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO;
4. COOPERAÇÃO E NÃO COMPETIÇÃO.



OBRIGADO. |

