

Nota Técnica

Nº 247
4 de novembro de 2020

**Impactos da reforma administrativa
sobre os atuais servidores públicos**

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos

Introdução

Ao contrário do que tem sido afirmado pelo governo Bolsonaro e seus apoiadores, a reforma administrativa contida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32/2020) altera e retira direitos e garantias já consagrados para os atuais servidores públicos. Esta nota tem por objetivo explicitar, de maneira sintética, os impactos diretos e indiretos para este conjunto de trabalhadores e para a atuação sindical, caso essa PEC seja aprovada.

Impactos diretos

Estabilidade

Talvez a mais importante alteração que consta da PEC 32/2020 é o que se pode chamar de relativização da estabilidade. A estabilidade é regra constitucional e é a maior garantia para a sociedade de que o servidor poderá desempenhar seu trabalho de forma impessoal, sem se preocupar com qualquer tipo de represália, tendo o mínimo de influências de ordem político-partidária e sem comprometer a missão final de bem atender ao cidadão.

Atualmente, a Constituição prevê, no artigo 41, as seguintes possibilidades para que o servidor público estável perca o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado (quando não há mais possibilidade de recurso);

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A proposta em análise prevê que o servidor possa perder seu cargo a partir de uma decisão proferida por órgão judicial colegiado (segunda instância). Essa alteração representa um gravíssimo retrocesso para os servidores, visto que atualmente a perda do cargo só pode ocorrer após o trânsito em julgado do processo.

Desde a Constituição de 1934, a hipótese de perda judicial do cargo público somente acontecia depois do trânsito em julgado, o que foi mantido na redação originária da Carta de 1988. Caso a PEC-32 seja aprovada, os servidores atuais poderão ser destituídos do cargo pela primeira decisão judicial colegiada (proferida por um tribunal), mesmo sendo alto o número de julgamentos favoráveis aos servidores nas últimas instâncias, que corrigem injustiças de decisões colegiadas anteriores.

A perda de cargo mediante processo administrativo não sofre alterações na PEC. Todavia, outro dispositivo do texto diz que a perda do cargo pelo servidor efetivo pode se dar a partir de uma avaliação periódica de desempenho, sendo que os critérios dessa avaliação deverão ser definidos em lei ordinária. Atualmente, a Constituição determina que lei complementar defina os critérios de avaliação de desempenho dos servidores, mas essa lei ainda não foi editada. O grande risco aqui é a possibilidade de aprovação de uma lei extremamente prejudicial ao conjunto dos servidores, que pode criar mecanismos que facilitem a perda do cargo, por um quórum inferior ao necessário para as mudanças na Constituição ou para a aprovação de uma lei complementar. Como se sabe, enquanto a aprovação de uma lei complementar exige maioria absoluta (que é o primeiro número inteiro superior à metade das cadeiras¹) em dois turnos de votação na Câmara e no Senado, uma lei ordinária exige apenas a maioria simples dos presentes à sessão, em um turno de votação em cada casa legislativa.

Assim, apesar da Constituição Federal já prever a avaliação de desempenho – ainda não regulamentada -, o fato da PEC-32 instituir a definição daqueles critérios por meio de lei ordinária facilita a aprovação e, depois, possíveis alterações. Desta forma, o serviço público pode facilmente ser submetido a conjunturas políticas momentâneas, atendendo a intenções governamentais episódicas e a variações ideológicas do governo de plantão.

Além disso, uma possibilidade não descartada está relacionada aos critérios e metodologias a serem utilizados para efeito da avaliação de desempenho. Adicionalmente, decisões monocráticas de chefias poderão acentuar, ainda mais, as práticas já consagradas de assédio moral no âmbito do setor público.

¹ Como exemplo, o número de deputados federais no Brasil é 513. A metade é 256,5 e o primeiro número inteiro superior - a maioria absoluta - é 257.

Assim, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra é sob a justificativa de se intensificar o ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade sujeitar o servidor à perda do cargo, por subjetividade das chefias e/ou arbítrio dos governantes.

Vedações a direitos e garantias já existentes

Outro ponto de atenção fundamental da PEC-32, para os atuais servidores, são as inovações trazidas pelo novo inciso XXIII do *caput* do Art. 37. Nesse dispositivo está prevista uma série de vedações aos servidores, transcritas a seguir.

- 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.

Essa é apenas uma entre as muitas questões da proposta, tal qual apresentada, que pode gerar uma série de desigualdades entre servidores (investidos em cargo efetivo até a data de entrada em

vigor do “novo” regime jurídico) e empregados públicos² (contratados antes da entrada em vigor da emenda constitucional). Isso porque o texto excetua essas vedações “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”. (grifo nosso)

Dois pontos precisam ser enfatizados nesse trecho extraído do texto da PEC-32. 1) A lei específica em questão já deveria estar em vigor antes mesmo que se tomasse conhecimento da PEC, que foi entregue à Câmara dois dias depois da data destacada; e 2) Apesar dos art. 2º e 3º da PEC-32 excetuarem os atuais ocupantes de cargos públicos dessas vedações, elas poderão se aplicar aos atuais servidores, pelo fato de que, se houver alteração ou revogação de lei que institui esses direitos, os atuais servidores e empregados públicos podem ser incluídos na nova regra geral instituída.

Normas gerais

Lei complementar federal disporá sobre normas gerais sobre os seguintes temas:

- I - gestão de pessoas;
- II - política remuneratória e de benefícios;
- III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento;
- IV - organização da força de trabalho no serviço público;
- V - progressão e promoção funcionais;
- VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e
- VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas

Enquanto esta lei complementar não for editada, estados, DF e municípios exercem competência plena para suas especificidades. Isso afeta os atuais servidores, na medida em que qualquer direito ou garantia concedida por lei estadual, distrital ou municipal será suspensa, caso contrarie o que dispuser a lei federal. Nesse caso específico, trata-se de “Mais Brasília, menos Brasil”, contrariando *slogan* que acompanhou o programa de governo do atual presidente Jair Bolsonaro.

² O Empregado Público é aquela pessoa aprovada em concurso público, porém que responde as regras estabelecidas pela CLT. Também chamados de celetistas, sua contratação está prevista no Art. nº 37, inciso II da Constituição Federal. Já os servidores públicos são aqueles regidos por uma lei própria, um estatuto jurídico, que regula a sua relação com a Administração Pública a que está vinculado.

Destaca-se, ainda, o item *IV - organização da força de trabalho no serviço público* com alguns questionamentos. A organização da força de trabalho no serviço público pretende organizar, em alguma medida, a atividade sindical? A negociação coletiva e o direito de greve poderão ser afetados? Cabe lembrar que, no setor público, não há regulamentações específicas que tratem tanto da negociação coletiva, como também do direito de greve.

Com relação ao item *V - progressões e promoções funcionais*, a suspeita é que os planos de carreira que utilizam o tempo de serviço como critério (único ou combinado com outros) para progressão sejam anulados, não podendo ser aplicados.

Cargos de liderança e assessoramento

Haverá alterações também na ocupação de cargos pelos atuais servidores. A regra atual prevê que as funções de confiança sejam destinadas exclusivamente aos servidores efetivos e que os cargos em comissão sejam em parte preenchidos pelos servidores públicos e em parte por trabalhadores que não sejam funcionários públicos. A proposta prevê que os cargos em comissão e as funções de confiança serão progressivamente substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento. A nomeação desses cargos se dará através de ato do Chefe de cada Poder em cada ente (União, estados, DF e municípios), que disporá sobre os critérios mínimos de acesso e de exoneração. Serão destinados a atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas, sem fazer distinção entre aqueles cargos que poderão ser ocupados apenas por funcionários públicos, selecionados via concurso. Dessa forma, os servidores verão diminuída a possibilidade de que venham a ocupar cargos estratégicos dentro da administração pública.

Diretamente relacionadas às alterações de ocupação dos cargos estão as mudanças propostas para o Art. 84 da Constituição, que aumentam demasiadamente os poderes do presidente da República. De acordo com a proposta de redação, caso não implique em aumento de despesa, o presidente, por meio de decreto, poderá, entre outras medidas, extinguir cargos em comissão, de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, estando esses cargos ocupados ou não. Também estando vagos ou não, o presidente poderá transformar cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente. Nota-se, portanto, que os servidores que atualmente ocupam cargos na administração pública federal também estão ameaçados de perderem esses cargos.

No caso das licenças e afastamentos, os atuais servidores também serão prejudicados. Com exceção dos afastamentos previstos na Constituição; daqueles decorrentes de incapacidade temporária para o trabalho; de hipóteses de cessões ou requisições; e de afastamento de pessoal a serviço do governo brasileiro no exterior, para todos os demais ficam vedados, 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.

Impactos indiretos

Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

Se aprovada a proposta do governo, apenas os futuros servidores ocupantes das carreiras típicas de Estado se vincularão necessariamente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Os demais³ poderão recolher contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), organizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

No caso dos contratos por prazo indeterminado, em especial nos estados, DF e municípios, os entes terão um prazo de dois anos – a partir da entrada em vigor da emenda constitucional – para fazerem a opção por alocar esses servidores no RGPS ou no RPPS.

De todo modo, serão menos contribuintes para os RPPS, o que certamente reduzirá a arrecadação e potencialmente aumentará os déficits atuariais e financeiros desses regimes. Isso pode levar a dificuldades para que entes e órgãos honrem com seus compromissos junto aos aposentados e pensionistas e também à instituição de cobranças extraordinárias de contribuição e/ou ao aumento do valor das alíquotas de contribuição.

Além disso, vale lembrar que os atuais servidores são os futuros aposentados. Hoje, os inativos, de modo geral, recebem reajuste de seus proventos de aposentadoria em paridade com os ativos. Com a adoção desses contratos atípicos, o fim da estabilidade e, portanto, a instauração da rotatividade no setor público, conjugada com a terceirização e o número significativo de servidores

³ Para saber as novas modalidades de ingresso no serviço público previstas na PEC-32, ver: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/sinteseEspecialReformaAdministrativa.html>
Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos

que passarão para a inatividade nos próximos anos, em pouco tempo, faltará paradigmas para tais reajustamentos.

Instrumentos de cooperação / contratos por prazo determinado

A PEC 32/2020, ao autorizar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios firmem instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e privados para a *execução de serviços públicos*, incluindo o compartilhamento de estrutura física e recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira, pode levar à sublocação do público para o privado e a disseminação da privatização dos serviços públicos (nesse aspecto, a PEC excetua apenas as atividades privativas de cargos típicos de Estado).

Assim, haverá menos concursos públicos e menos pessoas ingressando em determinadas carreiras. Tudo isso implicará na fragilização da capacidade de reivindicação, de manutenção e ampliação de direitos.

Já os contratos por prazo determinado poderão ser utilizados, entre outras situações, quando ocorrer a paralisação de atividades essenciais. Essa permissão coloca em risco o direito e eficácia das greves no setor público.

Super poderes presidenciais

Conforme a proposta, caso não implique em aumento de despesa, caberá privativamente ao presidente da República, por meio de decreto:

- extinguir 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;
- criar, fundir, transformar ou extinguir ministérios e órgãos diretamente subordinados ao presidente da República;
- extinguir, transformar e fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional;

O argumento para essas ações é “aumentar a flexibilidade da gestão pública”, mas, na prática, isso reforçará o peso da caneta presidencial em detrimento do Congresso e do próprio interesse Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos

público. Como exemplos de entidades da administração pública autárquica e fundacional, podemos citar desde as Universidades e Institutos Federais de Educação, institutos como IBAMA, INCRA, ICMBio, INSS etc., até órgãos de fiscalização e controle, como as Agências Reguladoras (ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANAC etc.) e outros como Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Controladoria-Geral da União (CGU) etc.

A possibilidade de fusão, transformação ou extinção dessas entidades a partir de um decreto pode implicar no fim de importantes atividades e políticas públicas. Baseado em critérios discricionários e de disputas de poder, o presidente da República passaria a ter poderes para impedir que órgãos com informações negativas à sua imagem e à de seu governo fossem simplesmente extintos e deixassem de cumprir suas atribuições.

Negociação coletiva e movimento sindical

Do que já foi mencionado anteriormente, pode-se refletir sobre os impactos para a ação sindical que decorreriam da aprovação da PEC-32. Em primeiro lugar, é necessário lembrar que os servidores hoje podem se organizar em sindicato, mas não possuem regulamentação de data-base e negociação coletiva, ou seja, o Estado – enquanto empregador – não tem a obrigação explícita de negociar com seus servidores as condições de trabalho e remuneração, tal como acontece no setor privado. Muito embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (sobre o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública), em 2010, promulgada em 2013 pela ex-presidente Dilma Rousseff e que aguarda até hoje a regulamentação. Sem reconhecer o que está previsto na Convenção 151⁴ da OIT, como democratizar a relação do Estado com a sociedade e com os servidores públicos?

Em via oposta, o direito de greve no setor público, também sem legislação regulamentadora específica, tem sido tratado de forma análoga à previsão existente para o setor privado (Lei 7.783/89) e de forma bastante restritiva. Essas lacunas, combinadas ao que prevê a PEC-32, podem ter consequências drásticas para a atuação dos sindicatos e associações de servidores, tais como a fragmentação da base sindical.

⁴ https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm
Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos

As possibilidades abertas com a ampliação da terceirização, sobretudo com a adoção dos instrumentos de cooperação, combinadas com a contratação por instrumentos diversos e atípicos, especialmente os contratos por prazo determinado (que eventualmente poderão ser utilizados na substituição de trabalhadores grevistas) pulverizam as representações dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que reduzem sua capacidade de ação coletiva. Isso poderá levar a um enfraquecimento dos sindicatos e associações, que dificultarão a criação de uma identidade comum para uma ação coletiva.

QUADRO 1
Impactos diretos, indiretos e para a negociação coletiva e a ação sindical da reforma administrativa

IMPACTOS DIRETOS	IMPACTOS INDIRETOS	NEGOCIAÇÃO COLETIVA E AÇÃO SINDICAL
<p>Facilita perda do cargo, ao introduzir a avaliação de desempenho a ser regulada em lei ordinária como mecanismo de desligamento e possibilitar o desligamento após condenação em 2ª instância</p> <p>Proibições de direitos e garantias já previstos, como adicionais e licenças por tempo de serviço, entre outros</p> <p>Retira a preferência para que os servidores de carreira ocupem os chamados cargos de liderança e assessoramento, tal como previsto hoje na Constituição para os cargos em comissão e as funções de confiança</p>	<p>Redução do financiamento dos RPPS e consequente aumento dos déficits atuariais e financeiros das previdências dos servidores</p> <p>Instrumentos de Cooperação e Prazo Determinado: fragilização da carreira e das lutas e reivindicações por direitos e garantias</p> <p>Concede “super poderes” ao presidente da República, para a reorganização (fusão, transformação, extinção) das instituições vinculadas ao governo</p>	<p>Possível fragmentação das representações de trabalhadores</p> <p>Maiores dificuldades nas greves com flexibilização da estabilidade e possibilidade de contratação de trabalhadores temporários para a eventual substituição de trabalhadores grevistas</p> <p>Perda do poder de barganha nas negociações coletivas</p>

Fonte: PEC 32/2020.

Considerações finais

A PEC 32/2020 afeta não somente os futuros, mas também, os atuais servidores públicos. Imediatamente, temos o enfraquecimento da estabilidade, pois a perda do cargo poderá ocorrer após decisão judicial colegiada (em segunda instância, quando ainda há possibilidade de recurso), ou pela avaliação de desempenho, prevista da Constituição, porém, até aqui não regulamentada em lei complementar. Apesar de se ponderar que os atuais servidores estão fora das vedações de direitos e garantias, dificilmente a legislação que regulamenta esses pontos não será objeto de mudança ou até mesmo revogação. Além disso, os novos cargos de liderança e assessoramento indicam a primazia de apadrinhados políticos para a sua ocupação.

Além disso, nem todos os impactos serão sentidos no curto prazo ou de forma direta. A aprovação da reforma administrativa, tal como proposta pela PEC-32, pode ter efeitos para os servidores e empregados públicos em atividade, tais como prejuízos para os Regimes Próprios de Previdência Social, redução das equipes de trabalho, com conseqüente sobrecarga atrelados aos instrumentos de cooperação e aos contratos por prazo determinado e, não menos importante, a concentração de maiores poderes nas mãos do presidente da República para extinção, transformação e fusão de entidades da administração indireta, que pode levar a realocações de trabalho e término de algumas atividades em andamento.

O desafio para o movimento sindical - que também será impactado com essa reforma - é desmistificar o discurso oficial de que a PEC 32/2020 não afetará os atuais servidores públicos, dialogando e informando os trabalhadores sobre os efeitos nefastos para servidores e serviços públicos e atuando no Congresso Nacional durante a tramitação e votação da PEC. Mais do que isso, esse debate envolve toda a sociedade, na medida em que a precarização dos vínculos de trabalho no serviço público deverá levar a uma série de comprometimentos no atendimento aos cidadãos brasileiros em suas demandas sociais.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição PEC 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2020/msg504-setembro2020.htm

Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos

Nota Técnica

BRASIL. Lei 8112/1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm

Escritório Nacional: Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo - Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Equipe técnica

Ana Paula Mondadore

Carolina Gagliano

Thiago Rodarte

Revisão técnica

Anelise Manganelli

Max Leno de Almeida

Revisão final

Carlindo Rodrigues de Oliveira