

A PEC DA REFORMA ADMINISTRATIVA

1- Transita pelo Congresso Nacional, há cerca de 5 (cinco) anos, a PEC nº 32/2020, que tem por objetivo, declarado em sua epígrafe, a alteração de “dispositivos sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”. Por isso mesmo, tem sido ela denominada, no noticiário, PEC da Reforma Administrativa.

E aqui já uma observação crítica: trata-se de uma PEC muito mais voltada ao regime jurídico dos servidores públicos, que mesmo à reformulação do aparato administrativo. Ao ponto regressaremos mais adiante.

2- Nos diversos e inúmeros momentos em que o Congresso Nacional se debruçou sobre a PEC em questão, numerosas propostas de destaques tópicos e de racionalização de eixos temáticos foram propostas, com vistas à criação de uma real estrutura de Estado efetivo. Mas os acidentes da vida política parlamentar, aliados às radicalizações partidárias e ideológicas profundas em que vivemos, seguem aparecendo como obstáculos à concretização dos objetivos próprios a uma reforma administrativa. Sirva como exemplo de tais objetivos, para se atingir esse fim, a enunciação dos eixos temáticos, ainda quase na totalidade intocados, na redação final da PEC (são eles os seguintes, conforme colhemos do amplo material existente na internet, sobre o assunto):

EIXO 1 – INOVAÇÃO E INFORMATIZAÇÃO

- Estabelecer instrumentos e mecanismos de incentivo à inovação no setor público.
- Incrementar a política de governo digital e a adoção de procedimentos informatizados tanto na prestação de serviços públicos como nas rotinas e procedimentos internos da Administração Pública.

Eixo 2 – POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS

- Aprimorar os mecanismos de seleção de pessoal.
- Reorganizar e racionalizar a política de carreiras no setor público, estimulando a eficiência, a atratividade, o crescimento pessoal e profissional dos agentes, bem como a produtividade.
- Reestruturar os mecanismos existentes e instituir novas formas de avaliação de desempenho.
- Racionalizar e uniformizar, em âmbito nacional, as normas para contratações temporárias.
- Rediscutir políticas e ações remuneratórias dos agentes públicos, com destaque especial para:
- Racionalização da política remuneratória.

- Transparência e controle social sobre as remunerações.
- Respeito ao teto remuneratório constitucional.
- Regulamentar a negociação coletiva e o direito de greve no serviço público, promovendo equilíbrio institucional e segurança jurídica.

EIXO 3 – AÇÕES ESTRUTURANTES DE RACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO

- Reorganizar processos e procedimentos, visando à simplificação racional e ao aumento da eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e segurança jurídica da atuação administrativa.
- Discutir instintos estruturantes do direito administrativo, como:
 - Descentralização.
 - Autonomia administrativa das entidades públicas.
 - Atuação do terceiro setor.
 - Delegação de serviços públicos, entre outros.

3- Do lado de fora do Congresso, diversas e relevantes entidades têm procurado colaborar na formatação da PEC com vistas à construção de um Estado mais moderno e eficiente. Confira-se como demonstração, dessa preocupação, o rol das 10 (dez) diretrizes sugeridas pelas Confederações Nacionais, da Indústria e do Comércio, para apreciação pelos parlamentares:

1. Redefinir processos administrativos decisórios e controles públicos para garantir eficácia, eficiência e segurança jurídica;
2. Conceder mais autonomia às organizações da Administração Pública para uma gestão mais estratégica;
3. Ampliar e aprimorar os mecanismos de incentivo à inovação, via incremento da informatização do setor público;
4. Redesenhar as carreiras dos agentes públicos, tornando-as mais simples, economicamente viáveis, atrativas e sustentáveis a longo prazo;
5. Aprimorar os concursos públicos para avaliar melhor as competências práticas dos candidatos;
6. Estabelecer políticas para a seleção e gestão de cargos de liderança;
7. Criar um sistema eficiente e transparente de avaliação de desempenho de líderes e equipes;
8. Editar normas gerais nacionais para contratação temporária de agentes no setor público;
9. Aprimorar a transparência de dados referentes a servidores e unificar as informações;

10. Limitar as verbas indenizatórias para aplicar o teto salarial.

4- Postas de parte outras valiosas colaborações privadas, em semelhante compostura, seguindo-se em frente para oferecer conclusões a serem examinadas, arremataremos esta etapa introdutória afirmando que, não obstante os progressos administrativos decorrentes de desestatizações e privatizações, flexibilizações hermenêuticas e avanços tecnológicos, a gestão pública, a prestação dos serviços públicos e a regência da atuação dos servidores públicos permanecem como desafios à imprescindível e tardia desconstrução do que ainda temos: um Estado burocrático e ineficiente, a demandar, sem cessar, incrementos tributários e a negar a contrapartida do impositivo atendimento aos anseios e expectativas dos administrados.

5- E, como manda o bom senso, comecemos pelo início da proposta da PEC 32/2020: o regime jurídico dos servidores públicos. Mas chama-se desde já a atenção para a impropriedade semântica: na dicção da Constituição de 1988, servidor público é denominação abrangente, compreendendo os agentes estatutários, os empregados públicos, os militares e os particulares em colaboração com a Administração. Já na PEC 32/2020 a expressão perde o carácter genérico que em boa hora a técnica legislativa inspirou, e se fala equivocadamente, desde a ementa, em servidores e empregados públicos. É evidente que o deslize poderá criar problemas interpretativos quando se percorrer a parte dispositiva da PEC. Mas, com otimismo cauteloso, auguremos que bons intérpretes haverá e o erro será superado no tempo. Por isso, após registrar a falha, prosseguiremos no exame da PEC, no que concerne aos servidores públicos (aqui utilizada a expressão em seu correto sentido generalizante e genérico) e à organização administrativa.

6- Enfoquemos, aqui, as principais propostas de alterações. As remissões serão feitas aos dispositivos da PEC. E itemizaremos as alterações, utilizando a técnica do agrupamento temático. É o que se passa a fazer.

I- Contratação Temporária:

Ampliação das possibilidades de contratação por tempo determinado, com duração máxima de 10 anos. (art. 4º, § 2º “A duração do contrato, compreendida eventual prorrogação, não poderá exceder dez anos”).

Contratações temporárias poderão ser realizadas mediante processo seletivo simplificado, sem a necessidade de concurso público. (art. 4º, § 4º “A contratação por tempo determinado será realizada mediante processo seletivo simplificado sujeito à ampla divulgação”).

Trabalhadores contratados por prazo determinado terão direitos trabalhistas reduzidos em comparação aos previstos na CLT.

II- Maior participação privada nos Serviços Públicos:

Introdução do artigo 37-A, que permite a cooperação entre entes 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.

Parece fomentar a delegação das atividades-fim nos contratos de parceria de infraestrutura social – educação, saúde, presídios.

III- Estabilidade dos Servidores:

A estabilidade dos servidores públicos seria mantida apenas para os cargos considerados exclusivos de Estado. (Ministério Público, Advocacia Pública, Diplomacia, etc.).

IV- Perda do cargo por decisão judicial colegiada:

Além da hipótese já prevista na Constituição (sentença judicial transitada em julgado), a PEC autoriza a perda do cargo após decisão proferida por órgão judicial colegiado, mesmo antes do trânsito em julgado.

“§1º- O servidor ocupará cargo típico de Estado adquirirá estabilidade após três anos de efetivo exercício, e somente perderá o cargo:

(...)

II – por decisão proferida por órgão judicial colegiado;”

V- Perda do cargo por insuficiência de desempenho em avaliação periódica:

Inovação:

A PEC transforma a insuficiência de desempenho em causa expressa para desligamento, exigindo avaliação objetiva e assegurando ampla defesa.

“§1º (...)

III – em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, na forma de lei federal, assegurada ampla defesa em processo administrativo disciplinar.”

VI- Perda do cargo por extinção de cargo desnecessário ou obsoleto:

Introduz a possibilidade de desligamento de servidor estável caso seu cargo seja extinto por lei que reconheça sua desnecessidade ou obsolescência, prevendo indenização.

“§2º. O servidor estável perderá o cargo se este for extinto por lei específica em razão de reconhecimento de que se tornou desnecessário ou obsoleto, hipótese em que será devida indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.”

VII- Critérios objetivos quando a extinção não atingir todos os ocupantes do cargo:

Se a extinção de cargos não for total, a PEC obriga o uso de critérios objetivos, baseados no desempenho e tempo de serviço, para definir quem será desligado.

“§3º. Quando a extinção de cargo não atingir todos os seus ocupantes, o desligamento será feito observando-se critérios objetivos, utilizando-se a média das três últimas avaliações de desempenho; em caso de empate, serão considerados o tempo de exercício no cargo e, persistindo, a idade.”

VIII- Reintegração se o cargo for recriado:

Se o cargo extinto for recriado em até cinco anos, a PEC garante o retorno do servidor desligado, independentemente de vaga.

“§4º. Se o cargo extinto vier a ser recriado no prazo de cinco anos, o servidor desligado será reintegrado, independentemente da existência de vaga.”

IX- Definição de Cargos Exclusivos de Estado:

Art. 37 – “IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender a necessidade temporária, que não poderá ter como objeto o exercício de atribuições próprias de servidores investidos em cargos exclusivos de Estado, assim compreendidos os voltados a funções finalísticas e diretamente afetas à **segurança pública, à representação diplomática, à inteligência de Estado, à gestão governamental, à advocacia pública, à defensoria pública, à elaboração orçamentária, ao processo judicial e legislativo, à atuação institucional do Ministério Público, à**

manutenção da ordem tributária e financeira ou ao exercício de atividades de regulação, de fiscalização e de controle;”

Profissionais de saúde e educação não foram incluídos como cargos exclusivos de Estado.

X- Redução de Jornada e Salário:

Permissão para redução de até 25% da jornada e do salário dos servidores, exceto em casos de limitação de saúde ou para cuidar de familiares.

“Art. 37, § 19. Será admitida a redução de até 25% (vinte e cinco por cento) da jornada de trabalho para exercício de cargos públicos, asseguradas:

I - a proporcionalidade da remuneração da jornada reduzida em relação à anteriormente cumprida pelo servidor, ressalvado o disposto no inciso II;

II - a preservação da remuneração, na hipótese de redução de jornada em decorrência de limitação de saúde ou para cuidar de cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou de madrasta e enteado, ou de dependente que viva a suas expensas.”

XI- Avaliação de Desempenho:

Estabelecimento de avaliação periódica e contínua de desempenho dos servidores, com possibilidade de demissão em caso de resultados insatisfatórios. (art.3º, § 2º)

A regulamentação será feita por lei ordinária, e não por lei complementar, como previsto atualmente.

XII- Instrumentos de Cooperação:

Ampliação da possibilidade de parcerias entre entes públicos e privados para execução de serviços públicos, o que pode facilitar a delegação de serviços antes considerados excluídos à iniciativa privada ou ao terceiro setor.

“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.

§1º. Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput.

§2º. Até que seja editada a lei federal a que se refere o § 1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria.

§3º. A superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal.

§4º. A utilização de recursos humanos de que trata o caput não abrange as atividades privativas de cargos exclusivos de Estado.”

XIII- Impacto nos Direitos dos Servidores Atuais:

Embora o governo tenha afirmado que os direitos dos atuais servidores seriam preservados, o texto da PEC permite alterações que podem impactar esses direitos, como a extinção de benefícios concedidos por atos infralegais.

7- Como se viu dos itens anteriores, destacamos (subitens II e XII) algumas disposições que já tratam, em caráter preferencial, do aparelho estatal, e não apenas dos servidores. Mas haveria muito mais a propor, em tema de reforma administrativa, com vistas à modernização e maior eficiência do Estado. Neste momento, enunciaremos algumas sugestões que a experiência, no particular, nos surgem. E também, para facilidade expositiva, tais sugestões serão itemizadas.

I. Na nova apresentação do *caput* do artigo 37 constitucional, o elenco dos princípios da Administração está incompleto, faltando alguns que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consolidou: sustentabilidade, razoabilidade, proporcionalidade e motivação.

II. Nada se dispôs sobre a efetiva, necessária e ampla autonomia das organizações da Administração Pública, inclusive sobre limites temporais curtos para preenchimento de seus postos diretivos, sob pena de responsabilização administrativa e penal das autoridades incumbidas da providência. Entram aqui, por exemplo, as tentativas de esvaziamento (inclusive com retardamento na escolha de Presidentes e Diretores), das Agências Reguladoras, a ausência de designações de dirigentes representantes do Poder Público em Diretorias e Conselhos de empresas estatais e fundações.

8- Mas a principal mácula da PEC está em não trazer uma clara, nítida ao nível da obviedade, nova redação para o inciso XI do artigo 37 da Constituição, que cuida dos limites remuneratórios dos agentes públicos. Todos nós sabemos que o teto ora existente — subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal — é uma mentira, a partir, aliás, do que ganham os magistrados, os membros do Ministério Público, os parlamentares e os altos servidores do Executivo. Os chamados super-salários são uma pecha vergonhosa e um sugadouro da receita pública. Sabemos das dificuldades redacionais para se obter uma regra impassível de

manipulações malsãs. Mas vale a pena o esforço, em prol do princípio da moralidade administrativa.

9- Em conclusão, opinamos pela manifestação do IASP, no sentido de se obter aprovação à PEC 32/2020, não obstante as lacunas apontadas nos anteriores itens 7 e 8. É que, a nosso ver, qualquer sugestão de modificação, na PEC ora em tramitação, provavelmente de muito retardará o término das apreciações e a votação da medida. Os relevantes pontos lacunosos, acima destacados, seriam comunicados ao Congresso Nacional, com a observação de que o Instituto sugerirá, em iniciativa apartada, uma PEC, que enfrente e supere as indesejáveis omissões ora denunciadas.

Para tanto, e se este Egrégio Conselho considerar adequado, sugerimos o encaminhamento desta manifestação à preclara Comissão de Altos Estudos Constitucionais, comandada pelo ilustríssimo ex-Presidente José Horácio Halfend Rezende Ribeiro, para que, no exercício de sua competência, proponha os textos faltantes a que nos referimos.

São Paulo, 05 de agosto de 2025



Sergio Ferraz