

PRIMEIRAS NOTAS E REFLEXÕES - A REFORMA ADMINISTRATIVA: QUE SEGURANÇA JURÍDICA NÓS TEMOS, QUE SEGURANÇA JURÍDICA NÓS QUEREMOS?

"Agora estão me levando / Mas já é tarde. / Como eu não me importei com ninguém / Ninguém se importa comigo." (Bertolt Brecht)

A Lucchesi Advogados Associados e o Sindalemg – Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais estão realizando estudos e reflexões, com a promoção de debates críticos acerca dos principais pontos da Reforma Administrativa (PEC 32/2020), sempre na perspectiva de preservar a segurança e a certeza das situações jurídicas consolidadas, diante da pretensão em curso de desvalorização e fragilização das carreiras públicas.

O projeto encerra a produção de diversos conteúdos para esclarecimentos e orientações, em especial estudos escritos, lives, vídeos, análises, entrevistas, sugestões de emendas, entre outras dinâmicas.

Informações, compreensão e conhecimentos que servirão para a promoção de efetivas intervenções que preservem o princípio da segurança jurídica, base e fundamento do Estado Democrático de Direito.

Neste primeiro trabalho escrito, pontuamos os principais aspectos da reforma administrativa, em análise crítica pautada na moralidade, na legalidade, e no raciocínio jurídico que preserve ideias caras ao nosso ordenamento jurídico, tais como a segurança jurídica e a defesa do estado prestacional de serviços públicos.

Desejamos desde já uma boa leitura.



I- Os principais pontos da reforma administrativa

Aprovada a PEC do teto dos gastos, a reforma trabalhista e a reforma da previdência, eis que se descortina novo capítulo do desmantelamento do Estado de bem estar social e dos preceitos e objetivos fundamentais da Constituição Cidadã: vem à lume a reforma administrativa, consubstanciada na PEC nº 32/2020.

O texto foi apresentado pelo Poder Executivo na Câmara dos Deputados em 03/09/2020, e por ora encontra-se paralisado, aguardando a tramitação nas Comissões da Casa Legislativa.

O Ministro Paulo Guedes justificou a apresentação da PEC 32/2020 no fato de que “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco.”¹ Assim, sob o pretexto de modernizar a Administração Pública, enxugar a máquina e extinguir “privilégios” a reforma administrativa propõe uma série de alterações no texto constitucional. Mas será que as premissas de que o Estado “custa muito e entrega pouco” se sustentam? Será que a PEC 32/2020 realmente cumprirá o intento de modernizar a Administração Pública e extinguir privilégios? É o que analisaremos neste pioneiro projeto.

Logo no caput do art. 37 da CR/88, a PEC 32/2020 inova ao inserir 8 novos princípios da Administração Pública: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, e subsidiariedade. A primeira questão que se afigura é: havia necessidade de positivação destes novos princípios? Ou eles seriam decorrência dos princípios já existentes?

Já no inciso II do art. 37, a reforma administrativa cria novas condicionantes para a investidura em cargo público: período de experiência (que pode ser de 1 ou 2 anos conforme o cargo) e aprovação condicionada à classificação final entre os mais bem avaliados ao final do vínculo de experiência.

Para os servidores ocupantes de “cargo típico de Estado”², o inc. XVI do art. 37 mantém a inacumulabilidade de cargos, de modo que o inc. XVI-b amplia as hipóteses de cumulação para servidores que não sejam ocupantes

¹https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9FCB30E3D367E7A99C7D43ECB7544CDD.proposicoesWebExterno1?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020

² Iremos discutir a tempo e modo o que seria este conceito, o seu alcance e desdobramentos. A definição de quais serão os cargos típicos de Estado ficou relegada para lei complementar federal, conforme §1º do art. 39-A



de cargos típicos. O próprio Paulo Guedes em sua exposição de motivos observa que *“Atualmente, a acumulação é, em regra, vedada. Propõe-se a inversão da lógica: a acumulação será, em regra, permitida.”* Diante da essencialidade e indisponibilidade do interesse público, será que é salutar tal previsão?

Já o inc. XXIII constitucionaliza matéria tipicamente infraconstitucional, a saber: vedação de férias em período superior a 30 dias, pagamento de adicionais, aumentos retroativos, férias-prêmio, redução de jornada sem alteração na remuneração, progressão baseada somente no critério da antiguidade, entre outros.

Em paralelo, o art. 37 §8º inc. IV dispõe sobre a possibilidade de contratação por prazo determinado mediante processo seletivo simplificado.

Inserir-se também o at. 37-A que abre à iniciativa privada a possibilidade de executar serviços públicos (à exceção dos “cargos típicos”), inclusive com compartilhamento de estrutura física, o que será regulamentado por lei federal. Tal dispositivo abre margem para uma ampla terceirização e privatização no serviço público, não só em relação às atividades meios, mas inclusive quanto às atividades fins estatais. Ora, quais os riscos de colocar na mão da iniciativa privada (calcada numa lógica de lucro / não lucro) atividades estatais muitas vezes direcionadas à justiça social, redução de desigualdades e universalidade de atendimento?

O art. 39 denota a concentração de competências nas mãos da União, na medida em que Lei Federal passará a dispor sobre: gestão de pessoas; política remuneratória e de benefícios; ocupação de cargos de liderança e assessoramento; organização da força de trabalho no serviço público; progressão e promoção funcionais; desenvolvimento e capacitação de servidores; entre outros.

Já o art. 39-A estabelece os 5 tipos de vínculos jurídicos que existirão entre os servidores e a Administração. São eles: I- vínculo de experiência, como etapa de concurso público; II - vínculo por prazo determinado; III - cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV - cargo típico de Estado; e V - cargo de liderança e assessoramento.

O art. 41 da CR/88, ao tratar sobre as possibilidades de perda de cargo para o servidor estável, dispôs que, além da decisão transitada em julgado, a decisão proferida por órgão colegiado, independente do término do processo, também será suficiente para a exoneração / demissão.



Em paralelo, o art. 41-A promove a desconstitucionalização de vários pontos sensíveis, a exemplo da gestão das avaliações de desempenho, das condições de perda de cargo, do regime jurídico dos vínculos criados (inc. I a III do art. 39-A).

A competência do Presidente da República para “legislar” mediante decreto restou expandida no art. 84, inc. XVI, alargando-se sobremaneira os poderes conferidos ao chefe do executivo (com destaque especial para a alínea “d” e “f”), ponto que será melhor abordado em tópico específico.

Por derradeiro, o art. 2º da PEC 32/2020 “assegura” os direitos adquiridos aos servidores que já estavam na ativa até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional. Há que se perquirir se realmente tais direitos estão protegidos ou de que forma os servidores atuais serão afetados pela reforma.

Apresentados os principais pontos da reforma e alguns questionamentos inerentes, teceremos breves comentários a respeito dessas proposições, sem nenhuma pretensão de esgotamento do tema, o qual será objeto de aprofundamentos e outras reflexões oportunamente.

II- Novos princípios, velhas práticas

Para ilustrar seu discurso modernista e mostrar ao mercado aquilo que ele quer ler, o texto apresentado por Paulo Guedes inclui 8 novos princípios da Administração Pública, a saber: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, e subsidiariedade.

Ora, quer dizer que até então estes postulados vinham sendo negligenciados pela Administração Pública? Ou será que, como passe de mágica, ao serem inseridos no texto constitucional logo o Estado Brasileiro se adaptará e passará a segui-los de maneira exemplar? Por certo que não.

Para começar, é preciso ter em mente que nenhum destes princípios inova em nosso ordenamento. Todos eles são decorrência lógica de outros princípios ou desdobramentos de normas já existentes. Assim, tal medida cumpre meramente um papel de retórica.

E a própria exposição de motivos parece sinalizar com tal raciocínio. Ao explicar os novos princípios, por vários momentos tenta-se argumentar que “parece mas não é” igual a um ou outro princípio já existente e positivado. Nessa linha, de forma ilustrativa, apresentamos o quadro abaixo em breve comparativo entre os princípios criados e os já existentes:



Princípio criado pela PEC 32/20	Princípio já existente no ordenamento
Imparcialidade	Impessoalidade
Transparência	Publicidade
Inovação	Eficiência
Responsabilidade	Legalidade
Unidade e coordenação	Organização Administrativa
Boa governança pública	Eficiência

Ademais, de nada adianta instituir novos princípios ou dar-lhes nova roupagem se as práticas da Administração Pública, com destaque aos altos escalões do governo, continuarem as mesmas. Aqui, adentramos no campo da efetividade das normas e o que tem se visto rotineiramente é um completo esvaziamento do conteúdo axiológico do texto constitucional.

Apenas a título de ilustração, salta aos olhos que o mesmo governo que defende a inclusão do princípio da “transparência” é o governo que impõe sigilo dos dados que embasaram a reforma administrativa³. Nesse sentido: “o Ministério da Economia colocou em sigilo todos os documentos que produziu para elaborar uma proposta de emenda constitucional da reforma administrativa. A pasta negou pedido feito com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), alegando que só poderá divulgar os estudos e demais manifestações depois que o Congresso aprovar.”⁴

A lista de contradições é enorme e não é objetivo deste texto detalhá-las. Cumpre apenas destacar que não precisamos de novos princípios. Basta que cumpram e deem efetividade aos já existentes.

III- Reformas administrativas: a de hoje e as de ontem

É preciso ter em mente também que a PEC 32/2020 não é a primeira e provavelmente não será a última reforma administrativa apresentada em nosso ordenamento. Diógenes Gasparini há muito já lecionava que:

“Desde a Antigüidade a seleção de pessoas para prestar serviço ao Estado, na qualidade de empregados, foi constante

³ Nessa linha, noticia-se inclusive que o FONACATE impetrou MS Coletivo no STJ contra a falta de divulgação dos dados e estudos que embasaram a reforma administrativa.

⁴ <https://www.cartacapital.com.br/politica/ministerio-da-economia-impoe-sigilo-a-documentos-da-reforma-administrativa/>



preocupação das autoridades governamentais. Sempre se desejou encontrar um processo eficiente para essa escolha, pois é do bom resultado de qualquer procedimento dessa natureza e para essa finalidade que depende, em grande parte, o adequado desempenho da atividade administrativa.⁵

Micro reformas administrativas vêm sendo feitas a todo momento e em todas as esferas de governo. É bom ter em mente que, sempre que se altera ou se extingue um direito de um servidor, que se cessa o pagamento de uma gratificação, isto é, em maior ou menor grau, uma reforma administrativa. Mas nenhuma dessas reformas foi feita de uma forma tão escancarada e tão incisiva quanto a PEC 32/2020 que se apresenta.

Importante recordar que em Minas Gerais tramita a PEC 57/2020 e o PLC 48/2020. Trata-se da reforma administrativa estadual proposta pelo governo Zema, cuja intenção inicial era aprovar a reforma administrativa juntamente com a reforma da previdência, proposição que acabou sendo fatiada pela ALMG. Em síntese, a reforma administrativa apresentada por Zema também retira vários direitos dos servidores: supressão de férias prêmio, quinquênio, adicional trintenário, fim do mandato sindical remunerado, entre outros pontos.

Em nível mais amplo, impossível não traçar um paralelo com a reforma administrativa de 1998 (EC 19/1998) capitaneada pelo Governo FHC. Como semelhança, pode-se destacar a prevalência de um governo de matriz liberal, orientado mais para os anseios do mercado do que para as políticas públicas.

Porém há uma notável diferença entre as premissas aqui e acolá. Em 1998 o Governo partiu da premissa de que o Estado era improdutivo, ineficiente. Assim, os esforços eram no sentido de torna-lo mais eficiente, principio este que foi incluído na Constituição, juntamente com a tentativa de criação de uma cultura de gestão da Administração Pública, entre outros pontos.

Em 2020, a premissa é de que o serviço público é um mal em si mesmo, algo que “custa mas não entrega aos olhos da sociedade”. Assim, os esforços se direcionam no sentido de precarizar o serviço público ainda mais, retirar o que puder ser retirado, e entregar nas mãos da iniciativa privada o que puder ser entregue. Não por acaso, vale lembrar diversas manifestações do Ministro Paulo

⁵ GASPARINI, Diogenes. Concurso Público e Constituição. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). **Concurso Público – Imposição Constitucional e Operacionalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.13-72.



Guedes⁶ que denotam a percepção que o mentor da PEC 32/2020 possui a respeito daqueles que serão afetados pela reforma administrativa:

“O Brasil nem acaba com a estabilidade nem valoriza o servidor. Eles são detestados e temidos pela opinião pública. Ninguém abraça o servidor público porque ninguém os vê como servidores, vê como autoridades. Ele é o cara que, quando você vai tirar um documento, te trata mal. Eles precisam aprender que estão mal na opinião pública. Eles precisam mudar de atitude para serem valorizados. Saber que não estão ali para nos maltratar.”⁷”

“Suspensão de reajuste de servidores é granada no bolso do inimigo”, diz Guedes em reunião⁸

“A previsão é de que, a partir da reforma, a taxa de reposição de servidores fique entre 60% a 70%. Sendo de 20% nos primeiros anos. “Ou seja, se 10 pessoas se aposentam, vamos contratar somente um ou dois”⁹”

“O hospedeiro está morrendo, o servidor virou um parasita, o dinheiro não chega no povo e ele quer aumento automático.”¹⁰”

Assim, partindo-se de tais premissas e pré-conceitos, não é de se surpreender que na PEC 32/2020 os esforços vão no sentido de aniquilamento do serviço público: sem estabilidade, sem segurança jurídica, sem autonomia, sem valorização.

III- Estabilidade para quê?

Impende consignar que, ao menos a princípio, as regras de estabilidade estarão asseguradas para os servidores que já se encontram na Administração Pública. É o que diz o art. 2º e seguintes da PEC 32/2020 ao dispor que:

⁶ Apesar de não ter sido proferida pelo Ministro Paulo Guedes, é digna de nota a manifestação do Senador Anastasia que compõe a frente parlamentar ao afirmar que “A Reforma Administrativa será uma carta de alforria para o setor público.” <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-administrativa-e-carta-de-alforria-para-o-setor-publico-diz-anastasia,70003424649>

⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/da-para-esperar-4-anos-de-um-liberal-democrata-apos-30-de-centro-esquerda-diz-guedes.shtml>

⁸ <https://revistaforum.com.br/noticias/suspensao-de-reajuste-de-servidores-e-granada-no-bolso-do-inimigo-diz-guedes-em-reuniao/>

⁹ <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/reforma-administrativa-economizara-r-300-bi-em-10-anos-diz-guedes/>

¹⁰ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-funcionario-publico-a-parasita-ao-defender-reforma-administrativa.ghtml>



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;

Mas é bom reforçar a expressão “a princípio” pois ainda não se sabe como evoluirá a tramitação da PEC 32/2020. A título de ilustração, em 09/10/2020 começaram a pulular notícias de que a frente parlamentar do Governo estaria se articulando para também incluir os atuais servidores na reforma administrativa¹¹.

Assim, o tema da estabilidade merece a atenção de todos nós.

Isto porque a reforma administrativa praticamente extingue a estabilidade no serviço público, colocando grande parte dos servidores no pior de dois mundos: sem o FGTS afeto à iniciativa privada, e sem a estabilidade funcional.

Dos 5 tipos de vínculos jurídicos que existirão com a Administração Pública, 4 deles não possuirão estabilidade, a saber: o servidor com vínculo de experiência, já que o texto da PEC denota que os piores avaliados serão dispensados; os servidores por prazo determinado e indeterminado; e os cargos de liderança, estes últimos que já não possuem estabilidade no atual regramento. Apenas os “cargos típicos de Estado” adquirirão estabilidade após o cumprimento dos requisitos. Estabilidade essa que inclusive terá hipóteses dilatadas de perdimento do cargo, à exemplo da “decisão por órgão colegiado”, a despeito da antiga regra da “decisão transitada em julgado”.

Isso significa que servidores técnicos administrativos, de nível médio, ou que cumpram funções administrativas do Estado e certamente não estarão inseridos no conceito de “cargos típicos de Estado” viverão em situação de instabilidade por toda sua vida funcional, submetidos a critérios de avaliação e desligamento que lei futura disporá. Somado a isso, a inclusão do at. 37-A, que abre à iniciativa privada a possibilidade de executar serviços públicos, colocará tais servidores em uma constante insegurança jurídica, um morredouro psíquico no qual não se terá a menor previsibilidade do dia de amanhã, ocasião na qual poderão ser desligados do serviço público, ou, mais que isso, ver a iniciativa privada ocupar o espaço antes exercido por um servidor de carreira.

¹¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/08/frente-parlamentar-lanca-proposta-que-inclui-atuais-servidores-na-reforma-administrativa.ghtml>



Assim, estaríamos entrando na era da “Administração Pública Líquida”, aproveitando-se a conceituação de Bauman em sua obra *Modernidade Líquida* para descrever a volatilidade das relações humanas na modernidade. Não se duvida que tal acepção na seara pública produzirá efeitos nefastos.

Comparando-se com a situação dos trabalhadores da iniciativa privada, impende destacar que o servidor público não tem direito ao FGTS. Como a ideia do FGTS é de servir como uma espécie de “seguro” caso o trabalhador da iniciativa privada seja dispensado, entendeu-se que, como o servidor público é dotado da garantia da estabilidade funcional, não faria jus aos recolhimentos a título de FGTS. Mesmo para aqueles servidores que estavam vinculados ao regime geral previamente à CR/88 e depois passaram pro regime estatutário, o STF já entendeu que não fazem jus ao FGTS¹².

Nota-se, portanto, que houve verdadeira escolha legislativa em, no caso dos servidores públicos, suprimir o direito ao FGTS em prol da estabilidade que estes possuem.

É importante chamar a atenção que a ideia de estabilidade não surgiu como privilégio injustificado para os servidores públicos. Ao contrário: sua normatização decorreu da necessidade de se manter um padrão de continuidade e excelência no serviço público, o que não ocorria em governos com elevado poder discricionário e que utilizavam os cargos públicos ao bel prazer para atender a interesses políticos e até mesmo pessoais.

Hely Lopes Meirelles lembra que:

“(…) criada pela Carta de 1938, a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do Governo. De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política. Por isso – e felizmente –, a EC 19 exige a motivação e assegura a ampla defesa em cada caso de exoneração por avaliação de desempenho (art. 41, §1º), ou só a motivação, tratando-se de atendimento aos limites das despesas com

¹² ADI 842-DF



pessoal (art. 169), permitindo, assim, que haja um melhor controle sobre elas.¹³”

Paulo Alkmin complementa que a estabilidade serve também para assegurar os ideais da impessoalidade e legalidade pois “um servidor sem temor de perder injustamente o cargo ostenta maior probabilidade de manter uma conduta isenta, pautada em critérios técnicos e na obediência à lei, o que não se pode esperar daquele que receia ter prejudicado o sustento se questionar possíveis práticas espúrias do príncipe de plantão, ou negar-se a compactuar com elas.¹⁴”

Nessa linha, Júlio César dos Santos Esteves defende que “a estabilidade encontra razão e fundamento na necessária neutralidade que deve matizar a Administração Pública. Para a manutenção de uma burocracia profissional e imparcial, serviente do comando governamental, mas ao mesmo tempo dele independente, é que se forjou o instituto da estabilidade funcional.¹⁵”

Ademais, a estabilidade na forma como encontra-se posta em nosso ordenamento não significa um direito do mau servidor a permanecer no cargo público. Já existem mecanismos para perda de cargo, a exemplo das avaliações de desempenho e da decisão transitada em julgado. A questão devia permear-se, portanto, na efetividade dessas normas e não na extinção de um direito basilar para a segurança jurídica dos servidores e para a própria atuação estatal calcada em autonomia, independência e impessoalidade.

IV- Uma reforma que é meia reforma

Mesmo que admitíssemos a premissa de que o Estado Brasileiro gasta mal seus recursos nos serviços públicos, o silogismo a partir de tal premissa seria o de que uma reforma administrativa deveria se dar de forma ampla, alcançando não somente a grande massa de servidores públicos, mas sobretudo os cargos de alto escalão, das 3 esferas de poder, detentores de supersalários, privilégios e penduricalhos injustificados. Não foi o que ocorreu com a PEC 32/2020.

O atual texto ainda dá margem para desrespeitos ao teto constitucional, à manutenção de privilégios e vantagens que acabam burlando o

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. Pág. 518.

¹⁴ COSTA JUNIOR. Paulo Alkmin. O novo regramento do instituto da estabilidade da relação jurídica entre o servidor e a administração pública. Dissertação apresentada ao programa de pós graduação da UFMG. Belo Horizonte: 2001 Pág. 37.

¹⁵ FORTINI, Cristiana. Servidor público: estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 205.



teto previsto na constituição (art. 37, XI CR/88), dando origem aos “supersalários” que tanto oneram os cofres públicos.

Assim, salta aos olhos que militares e as altas carreiras do Estado, os cargos de alta remuneração e que também impactam os cofres públicos em bilhões de reais tenham passado praticamente ilesos pelo texto da reforma. Mais que isso, em todo esse contexto reformista e em meio a uma crise sem precedentes criada pela pandemia de covid-19, o Ministro Guedes não possui o menor pudor em afirmar que “o Presidente da República mereceria um aumento¹⁶” e que “os Ministros do Supremo ganham pouco¹⁷”.

Nota-se portanto a lógica de Robin Hood às avessas do Ministro Guedes: o intuito da reforma administrativa é retirar dos que menos tem para manter ou aprimorar o *status quo* daqueles que já se encontram no topo.

Impende chamar a atenção também que a PEC 32/2020 ao dispor sobre as “carreiras típicas de estado” cria um conceito jurídico indeterminado que certamente dará margem para inúmeras discussões e questionamentos. Mais que isso: a partir da reforma administrativa serão institucionalizadas carreiras de “primeira linha” e de “segunda linha”. Uns com mais garantias e direitos, outros com uma sensação contínua de insegurança jurídica.

É dizer, se por um lado não há dúvidas que um juiz de direito constitui uma carreira típica de estado, não há dúvidas, por outro lado, que o bom funcionamento do órgão judicial depende de um trabalho coordenado e eficiente entre assessores, servidores técnicos, oficiais de justiça, etc. A precarização latente das carreiras que não serão consideradas como “típicas de Estado” certamente produzirá efeitos nocivos no conjunto da obra, no serviço público que se entrega à sociedade.

Nesta primeira reflexão, pode-se afirmar, portanto, que a reforma administrativa proposta pela PEC 32/2020 cria um sistema excludente, fruto de injustiças, insegurança jurídica e que fatalmente desaguará no serviço a ser prestado para a sociedade.

V- Fragmentação do movimento sindical

¹⁶ <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/09/09/em-meio-a-falta-de-arroz-guedes-defende-salario-maior-para-bolsonaro.htm>

¹⁷ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/topo-do-funcionalismo-ganha-pouco-diz-guedes-salario-e-de-ate-r-392-mil.htm>



A princípio, o governo tem alardeado que a reforma vale só para os novos servidores, ou seja, somente para aqueles que ingressarem no serviço público após a entrada em vigor da PEC 32/2020. Esta situação tem um lado perverso: os maiores afetados pela reforma são pessoas indeterminadas, que à data em que o texto é apresentado, ainda não fazem parte do serviço público. Não há dúvidas que a reforma administrativa impactará milhares de servidores, mas muitos deles ainda são pessoas indeterminadas, que somente o tempo irá dizer. Por outro lado, por qual motivo os atuais servidores deveriam lutar contra o atual texto se eles, em tese, não serão atingidos diretamente?

O motivo é simples: a reforma administrativa criará castas de servidores públicos. Além das já citadas carreiras comuns e carreiras típicas de Estado do ponto de vista da organização externa, também sob o ponto de vista da organização interna haverá dois grupos mui bem definidos: o daqueles que ingressaram antes da PEC 32 e os que ingressaram depois da PEC 32. Os interesses, as demandas dentro de uma mesma carreira não necessariamente coincidirão. E isto servirá para enfraquecer o poder de mobilização e para fragmentar o movimento sindical.

Aqui parece que o governo se vale do milenar ensinamento de Sun Tzu no clássico “A arte da guerra”: é preciso dividir para conquistar. Num contexto em que o servidor público é visto como “inimigo” “parasita” “mal do Estado”, nada melhor para os governantes fragmentarem o movimento sindical como expediente para enfraquecimento da oposição que estas categorias poderiam representar às suas pretensões.

Conforme leciona Acioli, atualmente, o maior desafio da classe trabalhadora é soldar os laços de pertencimento de classes existentes entre os diversos segmentos que compreendem o mundo do trabalho, articulando desde os mais centrais aos mais periféricos¹⁸.

Assim, é preciso pensar em uma nova pauta discursiva que “congregue no mesmo espaço social os trabalhadores mais qualificados, os precarizados, os não-empregáveis e os emigrados do trabalho subordinado em torno de uma nova sociabilidade representada por uma ética social mais inclusiva que estabeleça outra escala de produção e de consumo menos predatória e excludente, por uma nova solidariedade de classe que renove as mobilizações sociais coletiva¹⁹” não só em relação ao trabalho as também ligada aos demais direitos de cidadania.

¹⁸ ACIOLI, José Adelmy da Silva. Fundamentos teórico-dogmáticos do princípio da proteção social. Belo Horizonte: RTM, 2018. Pág. 192

¹⁹ Op. Cit. Pág. 203.



VI- A centralização de competências

Outro ponto que merece breve comentário nesta primeira análise diz respeito à questão das regras procedimentais que a reforma administrativa estabelece.

Pela PEC 32/2020, além de haver a desconstitucionalização de várias matérias que passarão a ser reguladas por legislação infraconstitucional, há que se destacar que ocorre uma centralização de competências nas mãos da União, que será responsável por edição de leis federais / nacionais que produzirão efeitos inclusive nos Estados e Municípios.

Assim, é preciso indagar também até que ponto tais medidas não afetam o pacto federativo, clausula pétrea constitucional insculpida no art. 60 §4º, inc. I da CR/88.

Outro ponto grave é que além de concentrar tais competências nas mãos da União, há um alargamento de atribuições legislativas pelo poder executivo federal. É dizer: o Presidente da República poderá legislar sobre diversas matérias de interesse dos servidores públicos em âmbito nacional, o que também macula a divisão dos poderes, visto que é o Poder Legislativo (Congresso Nacional) quem deve exercer a função legislativa como atividade típica. Desta feita, há sérios questionamentos também se a presente reforma não atinge a consagrada divisão de poderes e o sistema de freios e contrapesos.

Ilustrando o que vem sendo exposto, o art. 41-A promove a desconstitucionalização de vários pontos sensíveis, a exemplo da gestão das avaliações de desempenho, das condições de perda de cargo, do regime jurídico dos vínculos criados (inc. I a III do art. 39-A). Muitos consideram que esse regramento infraconstitucional será inclusive a segunda etapa da reforma administrativa, na medida em que se prevê a edição de projetos de lei ligados a gestão de desempenho, diretrizes de carreira, ajustes no estatuto dos servidores, entre outros.

Já a competência do Presidente da República para “legislar” mediante decreto restou expandida no art. 84, inc. XVI, alargando-se sobremaneira os poderes conferidos ao chefe do executivo:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional;



- e) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos de que trata o art. 39-A; e
- f) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo;

Parece-nos altamente preocupante inserir tanto poder²⁰ nas mãos de um único governante, pois historicamente sabe-se que a concentração de poder é um dos traços marcantes dos regimes autoritários, na total contramão de um Estado que se diz democrático de direito. Aliás, eis aqui mais uma contradição entre a teorização dos novos princípios do Ministro Guedes, tal como o da “boa governança pública” e a verdadeira praxe estatal.

VI- Conclusão: que reforma nós queremos?

Estas primeiras notas servem como caráter introdutório para as discussões e debates que seguirão em relação a tema tão delicado. Sem pretensão de esgotamento, foram apresentados aspectos relevantes da reforma administrativa, os quais serão devidamente aprofundados em outros textos, entrevistas e reuniões que seguirão nos próximos meses.

De todo modo, é preciso ter em mente que o atual texto da reforma administrativa é absolutamente nefasto para o servidor público. Decorre de uma corrente dominante que se encontra no poder federal e que busca a demonização do servidor público. A pauta é bem clara: precarizar, cada vez mais os serviços públicos, e, se possível, entregar a atuação administrativa para a iniciativa privada.

Pensamos que algumas reformas administrativas podem ser feitas, mas não essa. Os servidores públicos anseiam sim por uma melhor utilização de recursos, por práticas de governança, por uma melhor organização do serviço, por valorização dos bons servidores.

²⁰ Imagine-se o chefe do executivo, por ato unilateral, extinguir uma autarquia centenária como a Universidade Federal de Minas Gerais, ou dar cabo à algum instituto que seja um obstáculo à implementação de sua pauta de governo, a exemplo do IBAMA. Tal situação grassaria a insegurança jurídica e alimentaria o fisiologismo estatal, compadrio e paternalismo político, retirando qualquer independência e autonomia destas instituições, as quais passariam a se preocupar em agradar e adular o governante de ocasião.



Por mais utópico que possa parecer neste momento, ansiamos por uma reforma que reconheça que o serviço público é essencial para o funcionamento do Estado, na diminuição das desigualdades sociais e na busca por justiça. Esta será sempre a nossa bandeira, nosso sonho, nossa razão de ser enquanto consultor jurídico de diversas entidades sindicais de servidores públicos.

Humberto Lucchesi de Carvalho – OAB/MG 58.317

Advogado

Sócio Fundador da Lucchesi Advogado Associados

Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Consultor Jurídico do Sindalemg – Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Presidente da Comissão de Defesa da Liberdade de Expressão da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais

Presidente do IBPEL – Instituto Brasileiro de Perspectivas em Expressões de Liberdade

