

ANÁLISE SOBRE OS IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA AOS APOSENTADOS (PEC 32/2020)

De maneira geral, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32 de 2020 encaminhada pelo Poder Executivo em 3 de setembro de 2020, tem o objetivo de “Alterar disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”. A proposta, que foi apresentada como a primeira de três etapas para implementação do chamado “Nova Administração Pública”, modifica, acrescenta ou revoga dispositivos de 17 artigos da Constituição Federal de 1988, com impacto para futuros e atuais servidores públicos, tanto que possui oito artigos com regras de transições em hipóteses específicas.

Apesar disso, inicialmente a proposta não atinge frontalmente os aposentados, embora algumas determinações tenham impacto aos atuais servidores e, no longo prazo, também aos inativos. A saber, por exemplo:

1. Acumulação de aposentadorias

*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, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte:
§ 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 nos incisos XVI-A e XVI-B do caput, os cargos eletivos, os cargos em comissão e os cargos de liderança e assessoramento.”*

A alteração ao § 10 do art. 37, que **trata da vedação de percepção simultânea de proventos de aposentadoria ou reforma com remuneração de cargo ou emprego público**, ressalvados os cargos acumuláveis e cargos eletivos e em comissão, decorre da alteração ao art. 37, II e IV, que deixam de fazer menção a “funções públicas”, inserindo em lugar disso os “vínculos”. Mas, no § 10, não há referência aos “vínculos”, o que gera dúvida sobre a abrangência da norma. É uma demonstração a mais da forma apressada e atécnica com que foi elaborada a PEC 32, que sequer harmoniza as regras por ela alteradas.

2. Fim da paridade, Novo Regime Jurídico dos servidores e impacto nos vínculos previdenciários

Atualmente, os servidores inativos da administração pública federal, a depender do regime previdenciário ao qual estejam inseridos, usufruem do mesmo reajuste que é concedido àqueles servidores da ativa. De acordo com a proposta da chamada “nova administração pública” elaborada pelo Poder Executivo tem entre seus principais impactos, se aprovada, o “fim da paridade”, ou seja, a extinção desse mecanismo de reajuste automático, pareado com aqueles eventualmente auferidos pelos servidores da ativa.

Isso se deve a um conjunto de fatores. Entre eles a adoção de contratos atípicos, o fim da estabilidade e a instauração da rotatividade no setor público. Para compreender melhor essa situação, cabe-se rememorar que o pacote da chamada “nova administração pública” está dividido em etapas, a saber:

Etapa 1 – Mudança no texto constitucional (PEC 32/2020) já apresentada ao Congresso Nacional;

Etapa 2 – Mudanças infraconstitucionais, através do envio ao Congresso Nacional de Projetos de Lei Complementares (PLPs) e de Lei Ordinárias (PLs) relacionadas às questões específicas e cuja maioria necessitaria de lei de iniciativa de cada Poder. Entre os temas abordados, nessa fase, estão: gestão de desempenho, consolidação de cargos, funções e gratificações, diretrizes de carreiras, mudanças das formas de trabalho, arranjos institucionais e ajustes no estatuto do servidor.

Etapa 3 – A etapa final, se respeitado o cronograma apresentado pelo Ministério da Economia, consistirá na apresentação de um PLP com o novo marco regulatório das carreiras, o estabelecimento da chamada “governança remuneratória” e os direitos e deveres do novo serviço público.

A exigência de regulamentação posterior, conforme sistematizado acima, pode ser encontrada nos trechos abaixo previstos no Art. 1º da PEC, como na alteração do Art. 39, da Constituição que traz em seus escopo **a necessidade de Lei Complementar dispor sobre as normas gerais na administração pública, sobretudo no tocante à contratação de pessoal**; e no Art. 39-A, que elenca a composição do chamado “Regime Jurídico de Pessoal”, **o que na prática representa o fim do Regime Jurídico Único (RJU)** e disciplina 5 modalidades de ingresso para os futuros servidores.

Art. 39. Lei complementar federal 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 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 nos termos do art. 37, caput, incisos XVI-A e XVI-B.

§ 1º A competência de que trata o caput não exclui a competência suplementar dos entes federativos.

§ 1º-A Até que seja editada a lei complementar de que trata o caput, os entes federativos exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 1º-B – A superveniência da lei complementar de que trata o caput suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º-C – O disposto no caput não se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista nesta Constituição.”

“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 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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

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

I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço;

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

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

Ou seja: o desenho de “carreiras” poderá resultar em total ruptura com a situação atual, pois as atuais carreiras e cargos não teriam identidade com as carreiras e cargos futuros, ou seja, não haveria mais paradigmas a serem objeto de comparação, para fins de paridade, e o quadro atual seria um mero “quadro em extinção”.

Considerando a quantidade de cenários possíveis, faz-se necessário explicitar que a paridade apenas será mantida para os servidores cuja carreira da ativa mantenha prerrogativas e simetrias equivalentes aos inativos. Caso exista qualquer tipo de alteração, haveria a quebra.

3. Novos vínculos previdenciários e enfraquecimento do RPPS

Em seguida, no Art. 40-A da PEC, está elencada a nova realidade de vínculos previdenciários que a estrutura acima proporcionará aos servidores públicos.

“Art. 40-A. – Para fins de determinação do vínculo previdenciário dos servidores públicos, são segurados:

I - de regime próprio de previdência social os servidores com vínculo de experiência e os servidores de cargo com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico de Estado de que tratam, respectivamente, os incisos I, III e IV do caput do art. 39-A; e

II - do regime geral de previdência social:

- a) os agentes públicos a que se refere o art. 40, § 13, da Constituição;*
- b) os servidores com vínculo por prazo determinado; ou*
- c) os servidores admitidos exclusivamente para cargo de liderança e assessoramento.” (NR)*

O atual art. 40 da CF, que já foi alterado pela Emenda Constitucional nº 103, é mais amplo, e prevê que o RPPS será aplicado aos “servidores titulares de cargos efetivos”.

Com a nova proposta, ajustando o texto à extinção do conceito de “cargo efetivo”, **poderão ser filiados ao RPPS apenas os servidores com vínculo de experiência e os servidores de cargo com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico de Estado.**

Já o inciso II no art. 40-A, há a previsão de que serão filiados ao RGPS os servidores em cargos em comissão, os “de liderança e assessoramento”, e os contratados por prazo determinado.

Além disso, de acordo com o Art. 9º da PEC, **apenas os futuros servidores ocupantes de cargos típicos de Estado se vincularão necessariamente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, sistema que oferece benefícios de aposentadoria e pensão por morte aos seus segurados e favorecidos. **Os demais poderão recolher contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**, organizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

“Art. 9º. União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar por vincular, por meio de lei complementar publicada no prazo de dois anos, contado da data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição, os servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado, nos termos do inciso III do caput do art. 39-A, inclusive durante o vínculo de experiência, ao regime geral de previdência social, em caráter irrevogável.

Parágrafo único. A vinculação de que trata o caput não afasta o direito dos servidores à vinculação ao regime de previdência complementar, na forma do art. 40, § 14, da Constituição.”

Essa vinculação, contudo, na forma do parágrafo único, não afastaria o direito ao regime de previdência complementar, que cada ente deverá implementar de forma compulsória no prazo de 2 anos da vigência da EC 103. Essa previsão não teria efeitos mais graves quanto a redução de direitos previdenciários, **mas poderia reduzir ainda mais a capacidade de sustentação financeira dos RPPS**, dado que perderiam parte da “massa” de contribuintes.

Essa medida futura constante dos Art. 9º da PEC, bem como da alteração no texto constitucional (Art. 40-A combinado ao Art. 39-A) lançam ainda mais incertezas sobre quais serão aquelas – poucas – carreiras capazes de contribuir para o RPPS, algo que no longo prazo impactará a arrecadação para cumprimento das obrigações futuras do Estado para com os servidores inativos.

4. Ampliação das competências do Presidente da República

A Proposta também prevê que o Presidente da República poderá organizar a Administração Pública via Decreto, quando não implicar no aumento de despesas, incluindo eventuais extinções e funções de carreiras, conforme previsto na nova redação do Art. 84 da Constituição.

Art. 84.....

.....
VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre:

a) organização e funcionamento da administração pública federal;

b) extinção de:

1. cargos públicos efetivos vagos; e

2. 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;

c) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88;

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;

.....
XXV - prover os cargos públicos federais, na forma da lei;

.....
§ 1º O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, alínea “a”, XII e XXV aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

§ 2º A transformação de cargos vagos a que se refere a alínea “e” do inciso VI do caput poderá ocorrer, na hipótese de cargos típicos de Estado, dentro da mesma carreira.

§ 3º O disposto na alínea “f” do inciso VI do caput não se aplica aos cargos típicos de Estado.” (NR)

Tal ampliação de competências por parte do chefe do Executivo poderá ocasionar efeitos indiretos aos aposentados, em razão das carreiras que eventualmente serão colocadas em extinção ou que serão objeto de fusão. Algo que, possivelmente, será acompanhado pela quebra de lastro entre ativos e inativos.

5. Fragilização da representação de classe

Além da eventual quebra de paridade para os que possuem esse direito, haverá uma fragilização da representação de classe para a preservação de direitos entre servidores ativos e inativos, uma vez, diante da nova estrutura de ingresso na Administração Pública proposta pelo Art. 39-A da Constituição (presente no item 2 deste documento), que as futuras carreiras – vínculos – não terão qualquer relação com os aposentados.

Na mesma linha sobre a fragilização da representação de classe, cumpre mencionar que a redação proposta para o art. 37, § 16, da Constituição estabelece que *“Os afastamentos e as licenças do servidor não poderão ser consideradas 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”*.

Deste modo, conforme parágrafo acima, **passaria a ser vedado na Constituição Federal, o exercício de função em mandato classista remunerado**, independentemente de ter previsão lei ou mesmo em Constituição Estadual, fragilizando o trabalho das entidades que possuem atualmente tal prerrogativa e impedindo que os que não possuem, como ocorre com os servidores da União, busquem o direito através de lei ordinária.

Brasília, Janeiro de 2021.