

**FACULDADE EVANGÉLICA DE RUBIATABA  
CURSO DE DIREITO  
GUSTAVO ARAÚJO GONÇALVES**

**LIMITAÇÃO DA ESTABILIDADE PARA CARGOS TÍPICOS DE ESTADO E A (IN)  
CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 32/2020**

**RUBIATABA/GO  
2021**



**GUSTAVO ARAÚJO GONÇALVES**

**LIMITAÇÃO DA ESTABILIDADE PARA CARGOS TÍPICOS DE ESTADO E A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 32/2020**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor especialista Marcus Vinícius Silva Coelho.

**RUBIATABA/GO  
2021**

**GUSTAVO ARAÚJO GONÇALVES**

**LIMITAÇÃO DA ESTABILIDADE PARA CARGOS TÍPICOS DE ESTADO E A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 32/2020**

Monografia apresentada como requisito parcial  
à conclusão do curso de Direito da Faculdade  
Evangélica de Rubiataba, sob orientação do  
professor especialista Marcus Vinícius Silva  
Coelho.

**MONOGRAFIA APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA EM 01/09/2021**

**Marcus Vinicius Silva Coelho**  
**Orientador**  
**Professor especialista da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

**Lincoln Deivid Martins**  
**Examinador**  
**Professor especialista da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

**Gláucio Batista da Silveira**  
**Examinador**  
**Professor especialista da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pela oportunidade de concluir esta parte de meu sonho, me permitindo chegar até esse ponto

Agradeço aos meus amigos e familiares pelo apoio e carinho que me dedicaram durante essa caminhada. Especialmente, agradeço ao meu irmão Marcos e a minha amiga Daniela, por toda ajuda, incentivo e exemplo dados por todos esses anos.

Agradeço, por fim, ao meu orientador Marcus Coelho por toda orientação, ajuda e apoio dado durante a confecção desta etapa de conclusão do curso.

## **RESUMO**

O objetivo desta monografia é analisar a constitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, conhecida como PEC da reforma administrativa, em seu aspecto material, mais especificamente no ponto que versa sobre a limitação da estabilidade aos chamados cargos típicos de Estado. Para a elaboração desta pesquisa, foi feita pesquisa bibliográfica e doutrinária e análise do próprio conteúdo da PEC.. Com base na análise doutrinária e do teor da PEC, concluímos pela inconstitucionalidade da limitação da estabilidade apenas aos cargos típicos, por ferir o direito fundamental a igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição Federal.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa. PEC 32. Inconstitucionalidade material.

## **ABSTRACT**

The objective of this monograph is to analyze the constitutionality of the Proposal for Constitutional Amendment No. 32 of 2020, known as the PEC of administrative reform, in its material aspect, more specifically in terms of the limitation of stability to the so-called typical positions of the State. For the preparation of this research, bibliographical and doctrinal research and analysis of the content of the PEC were carried out. Based on the doctrinal analysis and the content of the PEC, we conclude that the limitation of stability only to typical positions is unconstitutional, as it violates the fundamental right to equality, provided for in article 5 of the Federal Constitution.

**Keywords:** Administrative Reform. PEC 32. Material unconstitutionality.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

Art. - Artigo

STF – Supremo Tribunal Federal



## LISTA DE SÍMBOLOS

§ - párrafo

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. ESTABILIDADE ADMINISTRATIVA DE CARGOS ESTATAIS E PÚBLICOS EM VIGOR NO BRASIL .....	11
2.1 CONCEITO DE ESTABILIDADE UTILIZADO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL .....	11
2.2 AGENTE PÚBLICO QUE GOZAM DA ESTABILIDADE .....	15
3. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 32 DE 2020 E AS ALTERAÇÕES PREVISTAS PARA O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	19
3.1 RAZÕES OFICIAIS DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/202019	
3.2 ALTERAÇÕES PREVISTAS PELA PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 32 .....	25
4. CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32 DE 2020 COM O ATUAL REGIME CONSTITUCIONAL .....	32
4.1 DAS RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR .....	32
4.2 LIMITAÇÃO DA ESTABILIDADE AOS CARGOS TÍPICOS DE ESTADO E OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	37
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico, possui como escopo a análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020. A presente PEC, conhecida com o “PEC da reforma administrativa” é de autoria do Poder Executivo e busca, segundo argumentação do próprio Poder, desinchar a máquina pública tornando-a mais eficiente, dentre os mecanismos previstos pela PEC para tanto, há a criação de distinções entre carreiras públicas de modo a mitigar a estabilidade, limitando-a para alguns cargos específicos que a PEC define como “Cargos típicos de Estado”.

A mencionada PEC foi proposta no dia 03 de setembro de 2020, em um ano onde a economia mundial sofreu um grande colapso em razão da pandemia do coronavírus, que destruiu a indústria e o comércio em razão da necessidade de decretação de *lockdown*, passando meses com a produtividade bem reduzida. Neste cenário o Governo Federal viu nessa PEC uma possibilidade de buscar flexibilizar a gestão de pessoal, conforme afirma o Ministro da Economia Paulo Guedes na Exposição de Motivos da PEC enviada ao Presidente da República.

Várias são as alterações e inclusões previstas na Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, contudo, o presente trabalho monográfico limitar-se-á a uma discussão pontual, qual seja, a (in) constitucionalidade material da restrição da estabilidade apenas aos cargos definidos como “típicos de Estado”, alterando o atual artigo 41 da Constituição Federal que estende a todos os servidores públicos a estabilidade, isto após cumprido os requisitos lá previstos, que serão oportunamente estudados.

Como hipóteses preambulares para a resposta a esta problemática, temos a possibilidade pela constitucionalidade da referida Proposta de Emenda Constitucional no que tange ao aspecto específico de debate da presente pesquisa que é a limitação de estabilidade aos cargos típicos de Estado, haja vista que, à primeira vista, fazendo uma análise superficial, não se amolda a alteração proposta pela PEC a nenhum dos casos previstos no rol do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição Federal que traz as limitações materiais ao poder de reformar do Poder Constituinte.

Contudo, diante da existência de limitações implícitas ao poder de reforma, conforme defendido por diversos autores, não se pode descartar desde logo a possibilidade pela inconstitucionalidade de tal reforma, tendo em vista, inclusive, que o inciso IV do

parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal ao incluir no rol de matérias que não podem ser objetos de emenda tendentes a abolir os direitos e garantias fundamentais, não se refere exclusivamente aos previstos no artigo 5º, de modo que a jurisprudência vem construindo constantemente interpretações amplas de o que vem a ser tais garantias individuais, de modo que não extrapola o raciocínio jurídico sumário da questão, a possibilidade de se interpretar a estabilidade como uma garantia individual do servidor em face das ingerências e da transitoriedade dos governantes.

A presente pesquisa monográfica, possui, portanto, como objetivo primário compreender se a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, no que tange à limitação da estabilidade apenas para cargos típicos de Estado, fere ou não os preceitos constitucionais.

Será analisado no primeiro capítulo o conceito de estabilidade, as visões de alguns doutrinadores acerca do tema, qual a importância e o porquê o legislador constituinte a previu, bem como compreender o atual regime de estabilidade, analisando os requisitos para sua obtenção no atual panorama jurídico-constitucional, de modo que se alcance uma base conceitual forte para enfrentamento da questão face a PEC em comento.

No segundo capítulo se abordará acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, compreendendo detalhes da proposta, compreensão dos principais conceitos lá previstos bem como uma análise profunda acerca das alterações que a referida PEC busca ao artigo 41 da Constituição Federal.

Por fim, no terceiro e último capítulo será tratado acerca da (in) constitucionalidade da PEC acerca da sua alteração ao artigo 41 da Constituição Federal, a partir das análises obtidas nos capítulos anteriores, buscar-se-á o enfrentamento da PEC com os preceitos constitucionais e seus limites ao poder constituinte reformador.

O presente trabalho fará uso do método hipotético-dedutivo de pesquisa. Partindo de lacunas do conhecimento científico jurídico e, então, traçando conjecturas por meio do método dedutivo.

Partindo das conjecturas supracitadas, a pesquisa buscará respostas a partir da análise minuciosa da PEC em comento, além de balizar-se em doutrinadores do direito constitucional, direito administrativo e direito público, para se alcançar as respostas acerca da (in) constitucionalidade da discussão posta.

## **2. ESTABILIDADE ADMINISTRATIVA DE CARGOS ESTATAIS E PÚBLICOS EM VIGOR NO BRASIL**

Como capítulo inaugural da presente pesquisa, temos a discussão acerca do que vem a ser a estabilidade administrativa bem como seu *status* atual no ordenamento jurídico. Verificar-se-á, também, à quem tal direito é direcionado hoje, haja vista que pode ser mitigada em razão da PEC 32/2020 apenas aos chamados “cargos típicos de Estado”.

Delimitar conceitualmente e teleologicamente o instituto jurídico da estabilidade se faz fundamental à presente discussão, já que e o espírito do constituinte é elemento fundante à compreensão da amplitude de tal estabilidade.

Para isso, utilizar-se-á de técnica metodológica de estudo bibliográfico, fundamentado nos autores das áreas do Direito Público e Direito Administrativo, a fim de compreender, de forma que se observará nos subtítulos a seguir, o conceito de estabilidade, qual atual regime e quem são os detentores à luz do ordenamento jurídico pátrio

Passamos agora ao estudo dos conceitos e ideias iniciais de estabilidade.

### **2.1 CONCEITO DE ESTABILIDADE UTILIZADO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL**

Nesta parte do capítulo busca-se discutir o que é estabilidade no serviço público, buscando compreender conceitos e requisitos para sua obtenção, para então discutirmos no subtítulo seguinte o atual regime bem como os detentores de tal direito.

Reputando às lições de Carvalho Filho (2020, p. 1216):

Estabilidade é o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC no 19/1998, que alterou o art. 41 da CF, pelo qual anteriormente era exigido o prazo de apenas dois anos.

Nas palavras do Professor Meirelles (2013, p. 517):

Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Portanto, a partir dos supracitados conceitos podemos, desde plano, traçar algumas diretrizes acerca dos requisitos para a concessão do que OLIVEIRA (2020) vai conceituar como sendo uma garantia de permanência no serviço público

Ademais, não se trata de um instituto tão recente, nas palavras de Sakai (SAKAI, 2014, p. 5):

Da pesquisa realizada, foi possível constatar que os primeiros vestígios do direito à estabilidade no país dirigem-se ao período do Brasil Império, onde alguns servidores tinham esta prerrogativa. Tal benefício alcançado decorria da função exercida, como é o caso dos procuradores e fiscais municipais da época

Notamos, portanto, que trata-se de um instituto que tem propriedades próprias de carreiras estatais, que, necessitando ter a fidelidade dos servidores, delegavam este direito subjetivo à estabilidade aos servidores.

Quanto a isso, nos ensina Guimarães Filho (2004, p.10), acerca dos malefícios causados pela ausência da estabilidade.

Nesse entendimento podemos deduzir que tais entidades, ao galgarem, por sua vez, os postos de comando da máquina estatal, demitiam os servidores considerados contrários ou desnecessários à política da vez, para darem lugar aos simpatizantes, reputados de sua confiança. Procedimento esse que causava significativa interrupção dos serviços públicos, tanto em quantidade como em qualidade. Na verdade, quem mais perdia era a própria sociedade e não apenas os dispensados. Assim, por interesse coletivo social o instituto da estabilidade foi idealizado, para dar proteção à população na prestação das atividades essenciais do Estado. Daí a razão de ter sido erigido com status de direito constitucional. (GUIMARÃES FILHO, 2004, p. 10).

Portanto, a ausência de estabilidade gera grandes prejuízos à máquina pública e, por consequência, à própria sociedade que é o destinatário do interesse público enquanto princípio basilar da Administração Pública.

Vale-se destacar deste já, embora debruçaremos sobre a temática no subtítulo subsequente, que tal garantia de permanência não possui caráter absoluto, como bem lembra ALEXANDRINO e PAULO (2020) ao afirmarem que trata-se de uma expectativa de permanência no serviço público, desde que desempenhem adequadamente suas atribuições, o que denota uma ser uma garantia relativa, não prevalecendo sobre os casos de perda de cargo previsto no rol taxativo do art. 41 da Constituição Federal. Vejamos o disposto na Carta Cidadã:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.:

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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. (BRASIL, 1988)

Tal artigo apresenta, portanto, um rol exauriente de casos configuradores da perda do cargo público.

Havendo limitadas hipóteses para perda do cargo público, uma pergunta urge como inevitável: qual a necessidade de uma estabilidade para o cargo? Tal posição da Constituição Federal pode gerar, *a priori*, um sentimento de ofensa ao princípio da igualdade, haja vista que a mesma Constituição não contempla aos trabalhadores da iniciativa privada a mesma estabilidade após qualquer lapso temporal.

Contudo, há de se levar em consideração a intenção do constituinte ao atribuir aos servidores público tal consideração. Qual seja: não deixar que o agente público fique à mercê da vontade dos governantes. Verifica-se, portanto, um claro desejo em desvincular do agente público a faceta de servidor governamental para um servidor estatal, tendo em vista que, enquanto os governos são temporários, o Estado é instituição permanente que não goza de direcionamentos políticos, senão os da própria Constituição Federal.

Nesta linha ensinam Alexandrino e Paulo (2020, p. 406):

A preocupação que justificou a criação do instituto, e sua elevação a patamar constitucional, é possibilitar que os servidores públicos resistam a ingerências de natureza política, ou pressões de grupos econômicos, visando à obtenção de privilégios e favorecimentos de toda ordem, em síntese, evitar que os servidores públicos, no exercício de suas atribuições, sejam coagidos, de qualquer forma, a atuar em desacordo com o princípio da impessoalidade, em detrimento do interesse público.

Conforme disposto, portanto, a estabilidade do servidor público pode ser interpretado como um garantidor do princípio da impessoalidade, princípio este previsto no artigo 37 da Constituição Federal como sendo um dos princípios da administração pública.

Segundo o princípio da impessoalidade, ensina Di Pietro (2020, p.225):

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. [...]

No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. Acrescenta o autor que, em consequência “as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem

promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”.

Com base na supracitada definição, podemos concluir que a impessoalidade enquanto princípio esculpido no artigo 37 caput da Constituição Federal, possui duas acepções: a primeira diz respeito à delimitação das atividades precípua da administração pública que deve estar sempre voltada ao interesse público, sendo este, portanto, o norteador de todas as medidas estatais. Com vistas à primeira acepção do princípio a estabilidade como garantidor de tal se mostra eficiente, haja vista que o papel da estabilidade, conforme supracitado, é impedir que o agente torne-se alvo fácil das pressões dos governantes – ou seja, seus superiores – tendo em vista que, nem sempre os governos, em razão de seu caráter temporário, mantêm o zelo pelo interesse público, principalmente se este for de encontro aos seus anseios políticos.

Com base na segunda concepção do princípio da impessoalidade que têm os administrados como cerne, negando aos agentes públicos tratá-los de forma diferenciada, a estabilidade como garantidora deste princípio age de modo a assegurar a autonomia funcional dos servidores públicos, possibilitando estes a se desgarrar do modelo patrimonialista de administração, de modo que poderá o servidor cumprir com a lei sem riscos de estar ferindo aos interesses deste ou daquele (desde que o interesse público seja o norte), pois, conforme supracitado, o agente nada mais é que a personificação do próprio Estado, sendo este mero formalizador da vontade da Administração Pública.

Passemos agora ao estudo dos requisitos para a concessão desta estabilidade.

No atual cenário jurídico, sem as alterações previstas pela Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, são quatro os requisitos para a aquisição da estabilidade, vale ressaltar que se tratam de requisitos cumulativos.

O primeiro requisito é a aprovação e nomeação em concurso público por parte do servidor. Tal requisitos, como os demais, está previsto no artigo 41 da Constituição Federal. Vale o destaque que o concurso público é requisito para investidura em cargos ou empregos públicos, conforme disposição do artigo 37, inciso II da Constituição Federal.

O segundo requisito é posse em cargo público de provimento efetivo, o que já afasta de plano a concessão de estabilidade à agentes públicos de cargos de provimento em comissão, ou de natureza temporária.

O terceiro requisito é a necessidade de três anos de efetivo exercício na função. Vale destacar que este requisito sofreu alteração por força da Emenda Constitucional nº 19 de



1998, antes da supracitada EC, o requisito temporal era de apenas 2 (dois) anos de efetivo exercício para se adquirir a estabilidade.

E por fim, como quarto requisito tem a aprovação em avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, requisito este também inserido pela EC nº 19/1998.

Sobre este último requisito, ensina Alexandrino e Paulo (2020, p. 407)

Cabe pontuar que essa avaliação especial de desempenho prevista no § 4º do art. 41 do Texto Magno é diferente da avaliação a que o servidor é submetido ao término do período de estágio probatório. Alias, a Constituição não menciona expressamente a aprovação no estágio probatório como requisito para permanência do servidor no cargo efetivo em que tomou posse. E é importante observar que a aquisição da estabilidade não afasta a necessidade de o servidor ser aprovado em estágio probatório cada vez que ele tomar posse em um novo cargo efetivo.

Cumprido tais requisito, no atual cenário constitucional o servidor público adquire a estabilidade, só podendo perder o cargo nos casos previstos no artigo 41, parágrafo primeiro da Constituição Federal, contudo, não sendo estes foco da presente pesquisa não nos debruçaremos sobre eles.

Passemos agora ao estudo de quem vem a ser esses servidores públicos que fazem jus à estabilidade, de modo que ainda no atual cenário jurídico tal estabilidade não se estende de maneira indistinta a todos os agentes públicos.

## **2.2 AGENTE PÚBLICO QUE GOZAM DA ESTABILIDADE**

Quando se fala em Servidor Público, geralmente trata-se de uma utilização do termo em sentido amplo, contudo quando refere-se à estabilidade, é pacífico que o artigo da Constituição refere-se aos servidores públicos em sentido estrito. Para tal compreensão se faz necessário classificar os agentes públicos.

As classificações são variadas a depender do doutrinador, mas dentro do que é mais consensual, podemos agrupar os agentes públicos em três grupos: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos.

Quanto aos agentes políticos, nos ensina Oliveira (2020, p.732):

Primeira posição: conceito amplo: agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões que atuam com independência funcional, com funções delimitadas na Constituição, que não se encontram subordinados aos demais agentes, pois ocupam os órgãos de cúpula (“órgãos independentes”). Inserem-se nesse conceito os chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e

Prefeitos), os membros das Casas Legislativas (Senadores, Deputados e vereadores), membros do Poder Judiciário (magistrados), membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores) etc. Nesse sentido: Hely Lopes Meirelles

Segunda posição: conceito restritivo: agentes políticos são aqueles que ocupam local de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. Esse é o entendimento majoritário. Nesse sentido: José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini

Tomando por base a definição do professor Hely Lopes Meirelles, minoritária, possuímos então com agentes políticos aqueles do alto escalão dos poderes e os membros do Ministério público e do Poder Judiciário. Portanto, nesta visão, alguns agentes políticos seriam dotados de estabilidade funcional, como os últimos citados. Contudo, tal posição não é compatível com a doutrina majoritária que possui um conceito mais restritivo que limita os agentes políticos àqueles que possuem acesso ao cargo político por meio de eleições, possui a função política de caráter transitório e as decisões políticas fundamentais envolvem, primordialmente, a alocação de recursos orçamentários e o atendimento prioritário de determinados direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2020)

Pela conceituação majoritária e mais restritiva, são agentes políticos apenas aqueles eleitos, seja para o Executivo, seja para o legislativo, não incluindo nesta classificação os membros do judiciário ou do Ministério Público.

Com base na doutrina majoritária, portanto, não gozam de estabilidade os agentes políticos.

No que tange aos agentes administrativos, podemos caracterizá-los pelo vínculo profissional e remunerado com a administração pública, e são novamente subdivididos em três categorias: servidores públicos, empregados públicos e temporários (ALEXANDRINO e PAULO, 2020)

Acerca dos servidores públicos, aqui já falamos em sentido estrito, nos ensina Filho (2020, p. 1100)

Os servidores públicos estatutários é que, quando integrantes da própria estrutura das pessoas políticas, foram tradicionalmente denominados de funcionários públicos, expressão bastante forte que lamentavelmente a Constituição em má hora e, a nosso ver, sem qualquer necessidade, descartou. Apesar disso, as pessoas em geral continuam a adotá-la quando se referem a esses servidores regidos por estatutos funcionais. Até mesmo autores de renome a empregam, embora com a advertência do abandono constitucional.<sup>18</sup> Note-se, porém, que os atuais servidores estatutários podem integrar não somente a estrutura da pessoa federativa, mas também a de suas autarquias e fundações autárquicas

Notemos, portanto, que no caso dos servidores públicos em sentido estrito a vinculação do agente com a máquina pública não se dá por meio de contrato de trabalho, mas sim, um vínculo legal a partir de um estatuto. Vale destacar que o artigo 41 da Constituição

Federal ao garantir estabilidade ao servidor público é a este servidor que ele se dirige, aquele com vínculo estatutário.

Já os empregados públicos são aqueles ocupantes de empregos públicos nas pessoas jurídicas de direito privado na administração pública indireta, seja empresa pública, seja sociedade de economia mista.. Tais empregados possuem vínculo com a administração pública por meio de contrato de trabalho, são regidos pela Consolidação das Leis trabalhistas, são, portanto, celetistas. Não gozam de estabilidade, mas sim, dos direitos trabalhistas comuns.

Vejamos o que ensina Di Pietro (2020, p. 1368)

Não tem qualquer sentido a Súmula 390, I, do TST, quando estabelece que “o servidor celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988”; esse entendimento já era difícil de ser aceito na redação original do artigo 41 da Constituição, mas chegou a ser adotado pelo STF, antes da Emenda Constitucional nº 19/98. Porém, a partir da Emenda nº 19, que só assegura estabilidade ao servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, não mais se justifica a outorga de estabilidade ao servidor celetista, que é contratado (e não nomeado) para emprego (e não cargo). A distinção entre cargo e emprego resulta claramente da Constituição, especialmente do artigo 37, I, II e VIII, e também do respectivo regime previdenciário. Os ocupantes de emprego são beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º (proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, fundo de garantia), não assegurados aos servidores estatutários; e o próprio regime previdenciário é diverso, consoante decorre do artigo 40, § 13, da Constituição. A Súmula 390, I, do TST iguala situações que, pela Constituição, são submetidas a regimes jurídicos diferenciados

Note que, embora haja súmula do Superior Tribunal do Trabalho que busque estender aos empregados públicos a estabilidade, tal interpretação já não mais condiz com a inteligência constitucional após a Emenda nº 19 que limita aos servidores “nomeados” a “cargo”, o que já afasta sua incidência aos empregados públicos que são “contratado” a “empregos”.

Os servidores temporários, também não gozam de estabilidade, haja vista a transitoriedade de sua permanência na função, conforme denunciado pelo próprio nome.

Já os agentes honoríficos são aqueles designados para contribuir com a administração sem qualquer vínculo profissional com a administração pública, geralmente atuam sem remuneração e são convocados por razões cívicas e de honorabilidade, como por exemplo, jurados e mesários. Tais agentes também não possuem garantia a estabilidade.

Podemos concluir, portanto, que o sistema normativo atual já limita bastante a estabilidade a uma única espécie de agente público que são os servidores públicos em sentido estrito (vínculo estatutário). Verificamos, então, que a incidência da PEC nº 32/2020 será majoritariamente neste grupo específico de agentes públicos.

Delimitado bem os conceitos, requisitos e a quem é dirigido a estabilidade no atual cenário jurídico, passemos agora a nos debruçar sobre a PEC nº 32/2020 para compreendermos detalhes da proposta e que busca alterar.

### **3. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 32 DE 2020 E AS ALTERAÇÕES PREVISTAS PARA O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Neste segundo capítulo, buscaremos conhecer as previsões da Proposta de Emenda à Constituição Federal número 32 de 2020, especificamente quais institutos da Constituição se busca alterar com essa emenda constitucional e quais os impactos buscados pela supracitada PEC.

Haja vista que o objeto de estudo desta pesquisa monográfica é a constitucionalidade da PEC 32 de 2020, compreendê-la de maneira aprofundada é fundamental para a conclusão desta pesquisa monográfica.

Para isso, utilizar-se-á de técnica metodológica de estudo analítico da PEC, com suas alterações e justificativas e motivações oficiais, políticas e jurídicas de existir, de forma que se observará nos subtítulos a seguir, as motivações oficiais de existir, e posteriormente uma análise detalhada dos pontos a serem alterados na Constituição Federal.

Passamos agora ao estudo das razões oficiais da PEC 32.

#### **3.1 RAZÕES OFICIAIS DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020**

Nesta parte do capítulo busca-se compreender as motivações e razões que justificaram a propositura da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020.

Inicialmente vale nos voltarmos ao texto constitucional que ao delimitar os legitimados ativos para propositura de Emendas à Constituição afirma:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 1988)

No caso da PEC nº 32/2020, estamos diante da hipótese do inciso II do supracitado artigo, ou seja, foi uma proposta enviada ao Congresso pelo Presidente da República, neste caso especificamente a pedido do Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes.

Assim apresentou as motivações oficiais ao Presidente da República o Senhor Ministro da Economia:

Senhor Presidente da República,  
Submeto, à sua consideração, proposta de Emenda à Constituição - PEC, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, conferindo maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado.  
Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco. O país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público. A 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, caracterizado por um processo de constante e acelerada transformação. Torna-se imperativo, portanto, pensar em um novo modelo de serviço público, capaz de enfrentar os desafios do futuro e entregar serviços de qualidade para a população brasileira. (BRASIL, 2020)

O ministro da economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, inicia a Exposição de Motivos que é enviada ao Presidente da República, ante a sua supracitada legitimidade ativa para propositura de PEC, alertando que a Proposta trata de buscar uma maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado, fazendo menção, portanto, a alguns princípios da Administração Pública propostas por esta PEC. E ainda prossegue.

Neste contexto, a proposta de Emenda à Constituição aqui apresentada, que possui como público-alvo não só a Administração pública como todo seu corpo de servidores, se insere em um escopo maior de transformação do Estado, que pretende trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo, sendo o primeiro passo em uma alteração maior do arcabouço legal brasileiro. O novo serviço público que se pretende implementar será baseado em quatro princípios: a) foco em servir: consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros; b) valorização das pessoas: reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu desenvolvimento efetivo; c) agilidade e inovação: gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais; e d) eficiência e racionalidade: alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos.

A proposta foi elaborada para viabilizar a prestação de serviço público de qualidade para os cidadãos, especialmente para aqueles que mais precisam, a partir de 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.

A partir do primeiro eixo balizador da proposta, modernizar o Estado, busca e estabelecer uma política de gestão de pessoas ágil, adaptável e conectada com as melhores práticas internacionais, bem como viabilizar dinâmica de relacionamento com órgãos e entidades públicos e com a iniciativa privada de forma a contribuir com mais efetividade para o atendimento da demanda por serviços públicos.

Quanto à constituição de seus quadros de pessoal permanentes, a proposta apresentada mantém o concurso público como principal forma de ingresso no serviço público. Inova, porém, ao propor vinculações mais bem alinhadas às necessidades atuais e futuras da Administração. São previstos cinco tipos de vínculos jurídicos com o Estado: (i) vínculo de experiência, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, estabelecendo um marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter

permanente, a depender de classificação, dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período; (ii) vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo, a atender: (a) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralização em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; (b) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e (c) atividades ou procedimentos sob demanda; (iii) cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas; (iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado; e (v) cargo de liderança e assessoramento, corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas. Com vistas à garantia de eficiência da gestão pública, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Mesmos critérios serão aplicados aos servidores que já adquiriram estabilidade no serviço público. (BRASIL, 2020)

Afirma, também o Ministro, que a reforma administrativa é medida imperativa ante um suposto risco de colapso do serviço público devido uma má prestação e um orçamento público inchado pelo seu elevado custo.

Fica evidente no corpo das motivações da PEC a intenção de reformular o funcionamento do Estado, tratando de uma norma de caráter estruturante, transpassando a noção de alteração legislativa governamental para uma refundação do Estado brasileiro, incluindo alteração e criação de novos vínculos entre servidores e o Estado. Tais vínculos serão oportunamente analisados nos próximos tópicos da presente pesquisa.

A gestão de desempenho e as condições de perda dos demais vínculos e cargos públicos serão estabelecidas em lei. Reservar a regulamentação desses temas para lei implica desconstitucionalizar a matéria e conferir maior autonomia ao legislador. O servidor ocupante de cargo típico de Estado irá adquirir estabilidade ao permanecer um ano em efetivo exercício no cargo, após o término do vínculo de experiência, com desempenho satisfatório, conforme disciplinado em lei. De qualquer forma, é importante destacar que nem os atuais servidores ocupantes de cargo efetivo nem aqueles que vierem a ser admitidos no novo serviço público poderão ser desligados pelo arbítrio de uma pessoa ou em virtude de motivação político-partidária. (BRASIL, 2020)

Outro aspecto interessante a ser analisado na referida PEC é a intenção do legislador constituinte em desconstitucionalizar as matérias relativas às condições de perda dos cargos público e gestão de desempenho do servidor público, denotando um propósito em transformar tais matérias em normas de eficácia limitada, ou seja, aquelas cuja aplicabilidade integral necessita de atuação do legislador infraconstitucional mediante edição de normas

regulamentadoras. Sobre normas de eficácia contida, ensina o professor Novelino (2020, p.136)

Determinadas normas possuem eficácia limitada ou reduzida por só manifestarem a plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo legislador constituinte após a emissão de atos normativos previstos ou requeridos por ela. Têm aplicabilidade indireta, mediata e reduzida por só incidirem totalmente sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica “após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia, conquanto tenham uma incidência reduzida e surtam outros efeitos não essenciais.”

O dever jurídico de legislar decorrente de tais normas é pouco eficaz, devido à inexistência de sanção específica e à impossibilidade de obrigar o legislador a criar leis. A discricionariedade do legislador só se verifica, no entanto, quanto ao momento da iniciativa, pois havendo lei integrativa preexistente, não se admite a revogação se dela decorrer um vácuo legislativo.

As normas de eficácia limitada, embora nem sempre dotadas de eficácia positiva, possuem eficácia negativa, no sentido de não recepcionar a legislação anterior incompatível e de impedir a edição de normas em sentido oposto aos seus comandos.

Como bem ensinou acima o professor, a opção descrita na Exposição de Motivos por desconstitucionalizar tal matéria, levando a obrigação legislativa para o âmbito infraconstitucional, possui um problema próprio das normas de eficácia limitada, qual seja, a pouca eficácia do dever jurídico de legislar, haja vista que não existem mecanismo de coerção para obrigar o legislador a criar leis, impondo a ele, no máximo, a declaração do estado de mora, que por si só não gera aplicabilidade de outra norma por analogia ao caso concreto.

É possível analisar, também, que a Reforma Administrativa, como ficou conhecida a PEC 32/2020, para alcançar seus objetivos de reformulação da estrutura do Estado, busca alterar o rol de atribuições do Presidente da República insculpidas no texto constitucional. Acerca disso, podemos verificar o próprio texto das motivações da PEC:

Ainda como forma de dotar a Administração pública de mecanismos de gestão mais modernos e flexíveis, a proposta altera o art. 84 da Carta Magna para possibilitar que o Presidente da República, mediante Decreto, possa: (a) extinguir cargos de Ministro de Estado, cargos comissionados, cargos de liderança e assessoramento e funções, ocupados ou vagos; (b) criar, fundir, transformar ou extinguir Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República; (c) extinguir, transformar e fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional; (d) transformar cargos efetivos vagos e cargos de Ministro de Estado, comissionados e de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que não acarrete aumento de despesas e seja mantida a mesma natureza do vínculo; e (e) alterar e reorganizar cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira, alteração da remuneração, modificação dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo, restrita, para os cargos típicos de Estado, transformação de cargos vagos apenas no âmbito da mesma carreira.

Para viabilizar a completude dessa competência ao Presidente da República, propõe-se ajustes em outros dispositivos da Constituição: (a) prever, em relação as atribuições do Congresso Nacional relativas à criação, transformação e extinção de cargos públicos, a observância dos temas que passariam a ser tratados pelo



Presidente da República por meio de Decreto; (b) dar nova redação ao art. 88, estabelecendo que lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observada a nova redação que ora se propõe ao art. 84, caput, inciso VI; e (c) revogar o inciso XI do art. 48. Confere-se, assim, agilidade à Administração pública para adequar sua capacidade institucional às demandas emergentes e imprevisíveis que enfrenta, visando à efetiva prestação de serviços públicos de qualidade.

Ao ampliar a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, a medida proposta busca assegurar maior dinamismo à gestão nos casos em que seja necessária uma rápida reconfiguração de competências, de força de trabalho ou de arranjo organizacional, em fina sintonia com o princípio constitucional da eficiência, com repercussão nos serviços prestados aos beneficiários das políticas públicas conduzidas pelo governo. (BRASIL, 2020)

Ademais, conforme supracitado, a busca pela reestruturação da administração pública também é baseada na inclusão de novos princípios norteadores. Atualmente dispõe o artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”, sendo, até o presente momento, o rol de princípios constitucionais explícitos apenas os supracitados, enquanto busca-se com a PEC 32/2020 a ampliação deste rol. As inclusões previstas serão oportunamente estudadas no tópico devido do presente estudo monográfico.

Outro ponto de relevante destaque é a, segundo descrição das motivações da PEC 32/2020, necessidade de aproximação do serviço público à realidade brasileira, principalmente no que diz respeito aos aspectos financeiros. Senão vejamos:

Quanto ao segundo eixo considerado para a elaboração da medida, a necessidade de aproximação do serviço público brasileiro à realidade do país, estudo do Banco Mundial (Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil), publicado em 2017, já evidenciava que o gasto público é engessado em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando pouco espaço para despesas discricionárias e de investimento. Mais recentemente, em outubro de 2019, novo estudo do mesmo Banco (Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem), ao analisar dados sobre a folha de pagamentos do Governo Federal e de seis Governos Estaduais, corroborou a existência de uma série de distorções nos gastos com pessoal.

Também a OCDE lançou, em janeiro de 2019, Recomendação do Conselho sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público, que, dentre outras questões, chama a atenção para a necessidade de que os serviços públicos sejam sistematizados de modo a adquirirem os elementos de agilidade e adaptabilidade condizentes com a natureza mutável do trabalho. Nessa esteira, assevera a importância de que os termos e condições de trabalho no serviço público sejam transparentes, com definição clara e objetiva dos instrumentos legais que se aplicam às categorias de vínculos e ainda que funções e posições sejam claramente baseadas em fatores como a natureza do trabalho, considerações de mercado e necessidades de desenvolvimento de capacidade.

Nessa conjuntura, as disposições da presente medida buscam abrir caminhos para o enfrentamento dos entraves que obstam as instituições do serviço público brasileiro a alcançarem elevados padrões para uma gestão de pessoas baseada em desempenho. Com a aprovação da Emenda à Constituição n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que “altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias”, os regimes de previdência social dos servidores públicos

vão ser equacionados. Entre outros objetivos, a referida Emenda à Constituição busca equiparar os benefícios dos servidores públicos àqueles oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social e garantir a sustentabilidade dos sistemas. (BRASIL, 2020)

Por fim, a Exposição de Motivos é finalizada com algumas estatísticas que indicam um comprometimento altíssimo dos gastos públicos com servidores aposentados, o que geraria grandes distorções no sistema de serviços público, haja vista que comprometeria a capacidade de investimento público ao médio e longo prazo. Vejamos como é concluída a argumentação acerca da necessidade de aprovação da referida PEC.

Como se vê, a proposta de reforma apresentada mostra-se tempestiva e de extrema relevância para o Estado, pois, dadas as projeções de aposentadorias nos próximos anos, o setor público passará, no curto e no médio prazos, por um período de renovação de sua força de trabalho.

De acordo com projeções do Banco Mundial, realizadas a partir de dados fornecidos pelo Ministério da Economia (Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem?), cerca de 26% dos servidores terão se aposentado até 2022. Se considerado o período até 2030, a estimativa de aposentadorias atinge cerca de 40% dos servidores. As projeções indicam, nesse cenário, que, em 2030, cerca de um quarto da folha de pagamentos do governo federal será para pagar servidores que ainda serão contratados.

Assim, imperativo se levar a cabo, nesta oportunidade, o projeto de transformação que o Estado indubitavelmente necessita, com vistas ao alcance dos objetivos ora propostos.

Mister esclarecer que a presente proposta tem por base o texto constitucional atualmente em vigor. Deste modo, havendo outras propostas de Emenda à Constituição em apreciação, necessário que os artigos eventualmente impactados sejam reenumerados de forma a compatibilizar e contemplar todas as alterações sugeridas, evitando-se que uma redação se sobreponha à outra.

São essas as razões que me levam, Senhor Presidente, a submeter à sua apreciação a proposta de Emenda à Constituição em questão.

Respeitosamente,

Assinada por: Paulo Roberto Nunes Guedes (BRASIL, 2020)

Portanto, é possível concluir que a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, possui com linhas de fundos, uma busca por reestruturar o serviço público em suas diversas frentes, por motivações oficiais de cunho financeiro e econômico, de modo que com a aprovação da referida proposta busca-se um controle dos gastos pública para um futuro retorno em investimentos.

Passemos agora ao estudo e análise detalhada dos dispositivos que se busca alterar com a PEC 32/2020, seja por inclusão, exclusão ou retificação. Contudo, vale lembrar que em se tratando de uma proposta de alteração à constituição, a possibilidade de alteração destes textos é grande, quase que inevitável, ante a própria natureza dos debates dentro do Parlamento, o que pode gerar conflitos entre os dispositivos aqui abarcados e os constantes no texto final levado à votação, se assim o Parlamento decidir.

### 3.2 ALTERAÇÕES PREVISTAS PELA PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 32

Passemos agora a análise das alterações previstas na Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 a fim de compreender como que o constituinte reformador externou aquelas motivações de forma a compor o corpo dogmático da Constituição Federal.

A PEC em estudo é composta por 10 artigos, entre alterações ao corpo dogmático da Constituição e regras de transição entre regimes jurídicos.

O tema da administração pública é iniciado na Constituição Federal em seu título III, e as alterações da PEC iniciam no capítulo VII deste título em seu artigo 37. Assim dispõe o artigo 1º da PEC 32/2020 que altera o artigo 37 da Constituição Federal:

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:

I - os cargos, os vínculos e os empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma da lei;

II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

a) provas ou provas e títulos;

b) cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e

c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;

II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

a) provas ou provas e títulos;

b) cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e

c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;

(BRASIL, 2020)

Para que possamos analisar as alterações previstas, se faz necessário colacionar o trecho na atual redação da Constituição Federal. Senão Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Inicialmente, de plano, vale destacar a inclusão dos incisos “II – A” e “II – B” com suas respectivas alíneas, enquanto na redação atual estes incisos não existem. Mas antes de irmos aos incisos, vale o importante destaque da alteração do *caput* do supracitado artigo.

O artigo 37 da Carta Magna possui fundamental importância no regime jurídico administrativo do Estado brasileiro, haja vista ser ele que comporta os princípios norteadores de toda a estrutura administrativa brasileira, de todos os poderes e esferas.

A redação atual elenca como princípios da administração pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Com a redação proposta pela PEC 32/2020, seriam incluídos neste rol os princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade, passando o rol de princípios norteadores de 5 (cinco) para 13 (treze).

Quanto aos novos princípios, vejamos o que a própria Exposição de Motivos discorre acerca:

O princípio da imparcialidade difere do princípio da impessoalidade, este já previsto na redação atual do art. 37, *caput*, da Carta de 1988. Se a impessoalidade traduz o dever ético de o agente público se conduzir de modo íntegro em relação às pessoas envolvidos no processo, a imparcialidade traduz esse mesmo dever, porém em relação à matéria sob tratamento. Trata-se de exigir que todo agente público, no exercício do seu mister funcional, se conduza de modo absolutamente imparcial, ainda que possua valorações internas pré-concebidas a respeito do tema sob exame. (BRASIL, 2020).

Verifica-se, portanto, que nas palavras do próprio constituinte reformador, o princípio da imparcialidade não se confunde com o já existente princípio da impessoalidade, de modo que este se refere a uma isenção em relação às partes envolvidas nos trâmites administrativos, enquanto aquele diz respeito ao tratamento dado a própria matéria, de modo que compete ao agente público um tratamento aparte de suas concepções pessoais.

Acresce-se ainda ao rol de princípios explícitos da Administração Pública o princípio da transparência que se trata de um complemento ao já constitucionalizado princípio da publicidade. A transparência enquanto princípio da Administração Pública vai além da

disponibilidade das informações e dos atos à população em geral, diz respeito também à acessibilidade dessas informações, de elas serem disponíveis e inteligíveis a população (BRASIL, 2020).

Quanto ao princípio da inovação, este busca trazer modernidade ao aparelho burocrático brasileiro. Vejamos:

A inovação como princípio a ser observado por toda a Administração pública guarda plena consonância com uma concepção modernizadora das relações entre o poder público e a sociedade. Apesar das amarras inerentes à burocracia estatal, a busca da inovação no setor público vem paulatinamente ganhando espaço, tendo em vista a revolução tecnológica em curso, que abre inúmeras possibilidades de aprimoramento da prestação dos serviços públicos. Na era do governo digital – essencial para facilitar a vida das pessoas em suas interações com o poder público –, a inovação deve ser reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes, o que, aliás, também está em linha com diretrizes de organismos internacionais como a OCDE. O estabelecimento expresso da inovação como princípio constitucional da Administração servirá como símbolo de uma nova era do Estado brasileiro, deixando para trás a mera conservação burocrática, que, desconectada dos tempos atuais, tem se revelado ineficiente para atender aos anseios do povo brasileiro. (BRASIL, 2020)

É previsto, também, no artigo 1º da PEC 32/2020 a inclusão dos princípios da responsabilidade e da unidade no rol de princípios norteadores da Administração Pública. O princípio da responsabilidade trata-se de uma cobrança por responsabilidade dos agentes públicos além de uma responsabilidade formal ou objetiva (BRASIL, 2020), podemos interpretar como um comando baseado na própria noção de princípio Republicano, onde a coisa pública é o norte e a própria razão de existir do Estado.

Já o princípio da unidade, nos termos apresentado pelo constituinte reformador, se confunde com o princípio da finalidade do interesse público, onde todos os órgãos e esferas da administração pública devem guiar-se pela busca uníssona do fim público, e jamais de interesses que tergiversem desta noção. Nesta esteira se vislumbra as noções relativas ao princípio da coordenação, que busca harmonizar todas as atividades da administração pública de modo a evitar as burocracias relativas à fragmentação das competências.

A opção política pela inclusão do princípio da subsidiariedade no rol de princípios norteadores dá o tom do atual governo, haja vista que tal princípio decorre da lógica liberal de redução da atuação estatal em detrimento das liberdades individuais, e fortalecimento das autonomias federativas.

O próprio objeto desta pesquisa monográfica denota a ótica do atual governo quanto ao papel do Estado, haja vista que a previsão da Exposição de Motivos de busca por aproximar a gestão pública da iniciativa privada, expõe a influência liberal nesta proposta.

No que tange à boa governança pública, as motivações da PEC 32/2020 assim a define:

Por fim, o princípio da boa governança preceitua que, no exercício do poder, seja posto em prática o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No conceito de uma boa governança pública é possível sublinhar a posição de destaque do cidadão, como centro de toda a atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão administrativa que o afete desfavoravelmente, de ter acesso aos processos que tratem de seus interesses, bem como a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar suas decisões, que devem ser imparciais e proferidas num prazo razoável.

Com base nos conceitos supracitados acerca da boa governança, podemos analisar que não chega o constituinte reformador a inovar juridicamente, já que as previsões acima podem decorrer do princípio republicano, principalmente quando se fala em ter o cidadão como centro de toda administração pública, ou seja, trata-se de um pedido para que a coisa pública seja devidamente cuidada com tal propósito em mente.

Analisada as alterações previstas para o caput, portanto, para os princípios norteadores da Administração Pública, passemos a analisar as alterações objeto desta pesquisa, quais sejam, os referentes a limitação da estabilidade do servidor público concursado.

Inicialmente, voltemo-nos ao atual texto constitucional em seu artigo 41, que assim dispõe:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

É possível verificar que a atual redação do artigo 41 da Constituição Federal não faz distinções acerca dos servidores que adquirirão a estabilidade, apresentando apenas os requisitos para tanto, que são: três anos de efetivo exercício de servidor nomeado por concurso público para cargo de provimento efetivo e avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Portanto, verifica-se que a estabilidade se trata de direito subjetivo do servidor que cumpriu com tais condições, não se fazendo distinções entre servidores de atividades técnicas, administrativas ou de qualquer nível de escolaridade, sendo percebida por todos de igual maneira.

Contudo, a redação da PEC 32/2020 busca alterar tal sistemática, limitando tal estabilidade apenas aos servidores ocupantes dos chamados cargos típicos de Estado. Senão vejamos como dispõe a estudada Proposta de Emenda à Constituição acerca do tema.

Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei.

§ 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo:

I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

.....  
 III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.

§ 2º Na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.

.....” (NR)

Note que passamos do paradigma onde a estabilidade é direito objetivo de uma classe, para uma nova realidade onde se torna direito subjetivo de alguns cargos, denotando uma clara supressão de direitos de outros cargos diversos dos denominados típicos de Estado.

Importante delimitar desde já, que o uso da expressão “Carreira Típica de Estado”, denota uma clara intenção do constituinte reformador em diferenciar tais carreiras daqueles que exercem “funções públicas” em sentido amplo, que trataria, neste caso, de um grupo muito maior de servidores, enquanto o pensado uso daquele termo, limita a um número de menor de cargos abarcados pela estabilidade.

Insta salientar que não há uma conceituação clara do que seriam essas carreiras e quais cargos estariam abarcados *a priori*, contudo, é possível compreender da leitura do artigo 247 da Constituição Federal, artigo este incluído pela Reforma Administrativa de 1998, que trataria esse termo daqueles exercem atividades exclusivas de Estado. Senão vejamos como dispõe tal artigo da Constituição Federal:

Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Ainda na linha do texto constitucional, a norma pré-constitucional lei nº 6.185/74, que versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, define em seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal

Art 3º Para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Verifica-se, portanto, que a definição do que seriam as carreiras típicas de Estado decorrem historicamente não da Constituição Federal, mas sim da supracitada Lei nº 6.185/74, que restringem tais atividades àquelas sem correspondência na iniciativa privada.

Tomando tal conceituação por base, podemos partir à análise do cerne dessa pesquisa, qual seja, a (in) constitucionalidade da limitação da estabilidade a tais cargos, os típicos de Estado.

Possuímos, portanto, na atual sistemática uma ampliação do direito à estabilidade a todos que exercem a função pública enquanto concursados, com o advento da PEC 32/2020, busca-se restringir a amplitude de tal direito, que se daria apenas aos servidores que exercem carreiras típicas de Estado.

Verifica-se, portanto, que a roupagem que a PEC busca dar à Constituição Federal é de que haverá 3 (três) típicos de vínculos, os contratos por prazo determinado, que seriam os correspondentes aos contratos temporários, os contratos por prazo indeterminado, aos servidores técnicos, administrativos e especializados, que não sejam atividades típicas de Estado, e o cargos típicos de Estado, a quem está assegurado o direito à estabilidade.

Conforme analisado nas motivações da Proposta de Emenda à Constituição, as alterações buscadas pela PEC têm por intuito modernizar a máquina pública, enxugar os gastos e despesas públicas, e afastar a ideia comumente difundida de ineficiência do serviço



público e, ao que demonstra, a estabilidade do servidor público é um dos institutos que se reputa responsável por tal noção, não assim sendo, não seria ele tão modificado, se limitando a um grupo bem ínfimo de servidores.

Compreendido os principais vetores de reforma pela PEC 32/2020, bem com as alterações propostas em si, passemos agora ao último capítulo desta pesquisa, onde se analisará a constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição número 32 de 2020, mormente no que diz respeito a limitação da estabilidade a um grupo único de servidores, quais sejam, os cargos típicos de Estado.

#### **4. CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32 DE 2020 COM O ATUAL REGIME CONSTITUCIONAL**

Dado todo o histórico levantado, bem com as definições, conceitos e análises do instituto da PEC 32/2020, busca-se no capítulo final desta pesquisa, uma análise sobre a constitucionalidade específica da limitação da estabilidade do servidor público àqueles que exercerão os cargos típicos de Estado.

Para confecção deste capítulo fora feita uma pesquisa doutrinária e análise de documentação oficial, haja vista que a PEC objeto desta pesquisa está em trâmite, portanto, sempre passível de alterações e conclusões durante o transcorrer desta pesquisa, o que dificulta sua análise, que fica sempre limitada à fotografia do momento da data final da apresentação das conclusões que serão encampadas ao final dessa pesquisa monográfica.

Inicialmente, portanto, se analisará do que se trata as restrições ao poder de reforma da constituição, para então, posteriormente, se analisar se há enquadramento da PEC em alguma causa de inconstitucionalidade.

#### **4.1 DAS RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR**

Inicialmente cumpre como salutar o estudo das restrições ao poder de reforma da constituição dentro de um sistema democrático de Direito atual, para a compreensão da necessidade de adequação de uma Proposta de Emenda à Constituição com o corpo já posto da própria Constituição.

Quanto a possibilidade de alteração da Constituição Federal, nos ensina Sales (2014, p. 48).

Processo é meio pelo qual se exerce poder e no caso em destaque, a tentativa de alterar a Constituição com o fito de reduzir a maioria penal deverá respeitar as condições preestabelecidas por quem criou a Constituição e este Poder foi o Poder Constituinte Originário que permitiu a um outro Poder, também criado por ele, conhecido como Poder Constituinte de Reforma ou Reformador, essa prerrogativa. Ressalte-se que este Poder Reformador está adstrito a parâmetros de ordem formal e material.

[...]

Mas o problema a ser enfrentado está na questão material, e é preciso fazer o seguinte questionamento: a redução da maioria penal esbarraria em uma cláusula impeditiva de reforma diminutiva de seu núcleo de proteção?

O Art. 60 da Constituição estabelece que para que se possa reformá-la, além de se observar às limitações de ordem formal ou procedimental, há também de se pautar pelas limitações de ordem material ou de conteúdo. Então, há um conteúdo protegido na Constituição que é insuscetível de alteração supressiva ou diminutiva. Um núcleo duro de matérias que impossibilita o poder de reforma de fazer qualquer alteração de modo a diminuir o seu campo de proteção, o que no dizer de André Ramos Tavares correspondem ao “cerne intangível da Constituição” (2012, p. 1295).

Este cerne são as cláusulas de pedra, o sustentáculo ou o arcabouço das Constituições, portanto, qualquer tentativa de supressão destas cláusulas acarretaria grande mácula na estrutura da lei maior. Daí a impossibilidade absoluta de serem alteradas para menos.

Para entender melhor essa questão imaginem a Constituição como um prédio ou edifício que começa pelas fundações e depois passa a ser estruturado por pilares e vigas de sustentação, estes são feitos a partir dos materiais mais resistentes e seguros para que desempenhem uma função de arcabouço, agora, os compare com o material que constitui as paredes de tijolos de barro ou até de gesso.

As vigas e os pilares são compostos de ferro ou aço e ainda com pedras e de uma argamassa de grande quantidade de cimento que se torna o concreto armado. Já os tijolos revestem os espaços maiores da construção porém não representam a estrutura do prédio, ou seja, algo que lhe dê sustentação. Imaginem agora a tentativa de modificar o prédio retirando uma parede da sala para tentar ampliar ou melhor redefinir seu espaço, tal mudança não seria qualquer ameaça de modo a acarretar qualquer risco ao sustentáculo da obra, agora, remova um pilar ou uma viga e todo o prédio poderia desabar. Pois bem, as cláusulas pétreas são as vigas e os pilares que sustentam a Constituição e consequentemente não deve ser admitida qualquer tentativa de retirá-las, sob pena de acarretar no colapso do ordenamento jurídico que ela comanda.

Veja, diferencia, portanto, as limitações a alteração da constituição entre formais e materiais.

Formais são as limitações de cunho procedimental, que diz respeito às regras do processo legislativo acerca da edição de uma Emenda Constitucional, sendo estas cumpridas nos termos do artigo 60 da Constituição Federal, nada há que ser dito sobre inconstitucionalidade formal. Quanto a esta, não se debruça a presente pesquisa.

Já no que diz respeito às limitações de cunho material, são, nas supracitadas palavras, as vigas de sustentação da Constituição, não subsistindo Constituição, e por consequente nem Estado Democrático de Direito, se estas não forem respeitadas e isentas de qualquer retirada.

Vale destacar que essas limitações ao poder constituinte derivado reformador, decorrem do fato de possuímos uma constituição classificada como rígida. Vejamos o que nos ensina Pedra (2006, p. 136):

Um dos instrumentos para se alcançar a necessária estabilidade da Constituição é a rigidez constitucional, que está relacionada com as limitações do poder reformador, e que se revela um importante instrumento da limitação jurídica do poder. Uma Constituição rígida prevê um procedimento dificultado, em relação ao procedimento previsto para as leis infraconstitucionais, para a adição, supressão ou alteração de suas normas. Mas a Constituição deve estar em harmonia com a realidade, e deve manter-se aberta e dinâmica através dos tempos. Isso porque uma Constituição não é feita em um momento determinado, mas se realiza e efetiva-se constantemente. As mudanças constitucionais são necessárias como meio de preservação e conservação da própria Constituição, visando ao seu aperfeiçoamento, buscando, em um processo dialético, alcançar a harmonia com a sociedade. Se a sociedade evolui, também o Estado deve evoluir

Portanto, essas limitações subsistem para que possa dar garantia social de manutenção do *status* constitucional, que possuiria grande insegurança jurídica caso pudesse ser alterada pelas mesmas métricas previstas para alteração de legislação ordinária.

Ainda nesse sentido, expõe o douto magistrado Koehler (2009, p.133-134):

Na verdade, a maior razão para a inclusão de cláusulas pétreas nas constituições é o receio consciente ou inconsciente da ingerência do Poder Executivo nos outros Poderes. Por este motivo, as cláusulas de imutabilidade são mais comuns em países que saíram de ditaduras e tentam se resguardar de uma volta ao passado recente por meio da proibição de mudança em certos pontos da Carta Magna. A título exemplificativo, confira-se a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, em seu artigo 79, alínea 3, c/c o artigo 1º, in verbis : “Artigo 79. [Revisão da lei fundamental]. (3) É inadmissível qualquer revisão desta Lei Fundamental que afete a divisão da Federação em Estados-membros ou a participação, por princípio, dos Estados-membros na legislação ou os princípios consagrados nos artigos 1º e 20. Artigo 1º. [Proteção da dignidade da pessoa humana]. (1) A dignidade da pessoa humana é inviolável. Todas as autoridades públicas têm o dever de respeitá-la e protegê-la. (2) O povo alemão reconhece, por isso, os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana como fundamentos de qualquer comunidade humana, da paz e da justiça no mundo. (3) Os direitos fundamentais a seguir enunciados vinculam, como direito diretamente aplicável, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.” (tradução nossa). Observa-se que a Constituição alemã considerou a dignidade da pessoa humana e o regime federativo como cláusulas pétreas, justamente por estes terem sido os princípios mais atingidos durante o regime nazista. Acerca da necessidade de estipulação de limites materiais ao poder de revisão, trago à colação o ensinamento de Márcio Iorio Aranha“(...) fala-se de um conteúdo objetivo, que deriva da constatação de que uma constituição, embora historicamente surgida da necessidade de estruturação estatal para o fim de limitação e de preservação do poder político, passou a repetir, com o tempo, valores básicos a serem protegidos até mesmo contra o querer democrático”.

No tocante a essa questão, Kirchhof afirma que:

“Enquanto o agravamento do processo revisor pretende proteger o texto constitucional contra a política constitucional precipitada, os limites materiais buscam proteger a constituição contra o absolutismo da maioria reformadora. Por isso mesmo a técnica das ‘cláusulas pétreas’ já foi qualificada de ‘rigidez de segundo grau’”.

Por outro lado, sabe-se que nem todos os países possuem cláusulas inatingíveis em suas Constituições. A Inglaterra, por exemplo, não tem nem sequer Constituição escrita (e muito menos cláusulas pétreas) e a sociedade britânica vive há séculos sem qualquer problema atribuível a essa ausência. Porém, é fato assente que das democracias mais antigas hoje existentes, apenas Inglaterra, Nova Zelândia, Israel e Islândia dispensam uma Constituição rígida, que estabeleça limites às decisões tomadas pela maioria parlamentar. Percebe-se, contudo, que se trata de uma parcela minoritária na presente quadra histórica.

Nessas democracias referidas, o tecido social é firme e homogêneo, e o consenso sobre as regras de sociabilidade é estável, o que torna dispensáveis impedimentos constitucionais visando a restringir a vontade da maioria. O Poder Legislativo aí tudo pode, não havendo normas constitucionais imutáveis que bloqueiem as resoluções da maioria dos representantes do povo. Entretanto, nos países onde os embates legiferantes entre maiorias e minorias são muito intensos ou ainda onde existam resquícios de tradições autoritárias, como é o caso do Brasil, a rigidez constitucional parece essencial para preservar direitos e garantir a observância das regras da democracia.

Notamos, portanto, que a necessidade de cláusulas pétreas decorre, também, da necessidade garantir o próprio Estado Democrático, haja vista que sua previsão geralmente ocorre em países que saíram de regimes totalitários.

Ademais, em que pese uma Proposta de Emenda à Constituição tratar-se de uma manifestação do Poder Constituinte, portanto, possuidor de potencial pertencimento ao bloco de constitucionalidade, a PEC é uma manifestação do poder constituinte derivado reformador, portanto, necessário se faz sua adequação ao texto constitucional vigente. Vejamos as palavras do Professor Lenza (2018, p. 215):

O poder constituinte derivado reformador, chamado por alguns de competência reformadora, tem a capacidade de modificar a Constituição Federal, por meio de um procedimento específico, estabelecido pelo originário, sem que haja uma verdadeira revolução.

O poder de reforma constitucional, assim, tem natureza jurídica, ao contrato do originário, que é um poder de fato, um poder político, ou, segundo alguns, uma força ou energia social.

A manifestação do poder constituinte reformador verifica-se através das emendas constitucionais (arts. 59, I, e 60 da CF/88), que abordaremos melhor quando tratarmos das espécies normativas.

Neste momento, já adiantamos algumas características do poder de reforma, decorrentes de sua natureza constituída, instituída, ou de segundo grau. Como vimos, ao contrário do originário, que é incondicionado, o derivado é condicionado pelas regras colocadas pelo originário, este último, sim, um poder de fato que tudo pode.

Quanto as limitações impostas ao poder constituinte reformador, em especial a de cunho material, ou seja, de conteúdo, assim nos ensina o professor Mendes (2009, p. 250), eminente ministro do Supremo Tribunal Federal:

De todas as restrições impostas ao poder de reforma a que mais provoca polêmica é a que constata a atividade de reforma no seu conteúdo.

Se a reforma da Constituição tem por objetivo revitalizar a própria Constituição como um todo, é de entender que a identidade básica do texto deve ser preservada, o que, por si, já significa um limite à atividade da reforma. O próprio constituinte originário pode indicar os princípios que não admite sejam modificados, como forma de manter a unidade no tempo do seu trabalho.

Esses limites, é claro, não têm força para impedir alterações do texto por meios revolucionários, mas, se, com desrespeito a essas cláusulas pétreas, impõe-se a mudança da Constituição, ao menos se retira do procedimento "a máscara da legalidade".

Em todo o caso, como adverte Nelson Sampaio, "cumprir evitar uma rigidez tão acentuada que seja um convite às revoluções, ou uma elasticidade tão exagerada que desvaneça a idéia de segurança do regime sob que se vive". Os limites, enfim, não devem ser interpretados de modo a ocasionar uma virtual impossibilidade de mudança da Constituição. (sic)

Verifica-se, portanto, que embora uma Emenda Constitucional possua *status* de norma constitucional e por consequência passa a incorporar o bloco de constitucionalidade

paradigma para aferição da constitucionalidade das normas infraconstitucionais, a sua própria aprovação depende de uma prévia análise sob a ótica das restrições ao poder de reforma da própria constituição.

Para tanto, se faz basilar a verificar quais são as limitações materiais esculpidas na própria Constituição. Tais limitações são estampadas no artigo 60, §4º da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Trata-se tais vedações daquilo que costumeiramente se chama de cláusulas pétreas, por serem de difícil alteração, ou por serem como supracitada, vigas de sustentação constitucional. Vale o destaque à redação constitucional que afirma ser vedado a abolição, mas não a ampliação dos direitos ali consagrados.

Em relação a primeira limitação ao poder material de reformar a constituição, vale destacar que, a expressa impossibilidade de altera da forma federativa, impõe que a PEC 32 terá sua eficácia, inicialmente à União, haja vista que não pode o Executivo Federal impor alterações aos Executivos municipais e estaduais.

No que diz respeito à forma federativa, nos conceitua o professor Bonavides (2000, p.229) “Com referência ao Estado federal, disse Jellinek tratar-se de “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal””

Ou seja, conforme preleciona o supracitado professor, trata-se o Estado Federal daquele composto por diversos estados autônomos, no nosso caso, os estados-membros.

A princípio, portanto, não é possível averiguar qualquer ofensa ao pacto federativo estampado no texto da PEC. O que podemos averiguar, na verdade, é que a sua aprovação gerará um efeito cascata nas legislações estaduais e municipais para que estas se adequem, haja vista que atualmente as legislações dos estados e municípios refletem as previsões constitucionais.

Logo, podemos concluir que em relação à primeira limitação material prevista na Constituição Federal, não se encontra na PEC elementos que afastem sua presunção de constitucionalidade.

Evidencia-se, também, que não é objeto da PEC discussão acerca das modalidades de votação, logo, não há que se falar em abolição do voto direto, secreto, universal e periódico.

Tampouco há discussão acerca da separação de poderes na PEC em debate.

Resta-nos, portanto, avaliar a PEC utilizando como parâmetro o inciso que afirma ser cláusula pétrea os direitos e garantias fundamentais, qual seja, o inciso IV do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição Federal.

Para tanto, analisaremos em um subcapítulo a parte tal relação, haja vista que a maior amplitude da concepção de direitos fundamentais dentro da constituição federal.

Passemos agora ao momento do capítulo que discutimos a adequação da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 à cláusula pétrea das garantias fundamentais.

## **4.2 LIMITAÇÃO DA ESTABILIDADE AOS CARGOS TÍPICOS DE ESTADO E OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.**

Passemos agora à parte final da pesquisa monográfica onde analisaremos a constitucionalidade da limitação da estabilidade aos cargos típicos de Estado, tendo como parâmetro os direitos e garantias fundamentais esculpido no texto constitucional.

Inicialmente nos cumpre trazer à baila, novamente, a redação ao artigo 41 da Constituição que prevê a Proposta de Emenda Constitucional.

“Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei.

§ 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo:

I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

.....

.....

III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.

§ 2º Na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.

.....

.....” (NR) (BRASIL, 2020)

Conforme já apresentado nos capítulos anteriores desta pesquisa, uma inovação trazida pela PEC 32 é definição uma nova classificação de servidor público, ainda sem definição legal de quem faça parte, que são os chamados “cargos típicos de estado”, passando apenas estes, a gozar do direito à estabilidade.

Para se analisar as alterações trazidas pela PEC 32/2020 sob o parâmetro dos direitos e garantias fundamentais, se faz necessário inicialmente delimitarmos do que se trata tais direitos fundamentais.

Para tanto, nos debruçemos sobre a pesquisa de Victorino (2007, p.10):

A história dos direitos fundamentais está ligada à evolução filosófica dos chamados “direitos humanos” como direitos de liberdade, atrelados à natureza humana e aplicados primariamente como forma de confinar a atuação estatal, possuindo íntima relação com a formação do chamado “novo constitucionalismo”. Isso significa que a sistemática dos direitos fundamentais, da forma como hoje é conhecida, afasta-se de singulares concepções naturalistas ou positivistas do Direito, localizando-se justamente no período denominado “pós-positivismo”, marcado pelo império da Constituição, em detrimento do conceito tradicional de soberania, e pela normatização dos princípios. É com base nisso que dispensamos – para fins de justificar a história dos direitos fundamentais – o estudo de séculos a fio de Direito ou, em tom de desespero, de uma listagem mecânica de documentos históricos em que se cunharam, pouco a pouco, algumas das garantias hoje já difundidas amplamente

Portanto, se faz necessário termos em mente de plano, que os direitos fundamentais possuem ligação umbilical com a moderna noção de direitos humanos.

Sendo assim, uma questão que se impõe é se tal limitação não feriria os direitos e garantias fundamentais. Quanto aos direitos e garantias fundamentais como forma de limitação ao poder de reforma da Constituição, nos ensina Novelino (2020, p. 85)

Os direitos e garantias individuais, embora consagrados de forma sistemática no artigo 5º da Constituição de 1988, não se restringem a esse dispositivo, encontrando-se espalhados por toda a Constituição. Vários exemplos podem ser mencionados nesse sentido. Os princípios tributários da irretroatividade (CF, art. 150, III, “a”) e da anterioridade (CF, art. 150, III, “b”), garantias conferidas ao cidadão-contribuinte, não podem ser suprimidos ou afastados por meio de emenda. O mesmo ocorre com o princípio da anterioridade eleitoral (CF, art. 16), considerando garantia individual do cidadão-eleitor. Também são cláusulas pétreas, decorrentes do princípio geral da legalidade (CF, art. 5º, II), os princípios da legalidade no âmbito administrativo (CF, art. 37, caput) e tributário (CF, art. 150, I). Do mesmo modo, o princípio da isonomia tributário (CF, art. 150, II), decorrente do princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput). O princípio do concurso público (CF, art. 37, II) como cláusula pétrea decorrente do princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput), impede a criação por emenda de qualquer outra forma de investidura definitiva em cargos públicos, tendo em vista que discriminações ou privilégios são incompatíveis com a isonomia exigida pela Constituição e com os mais basilares princípios republicanos.



De plano assevera o douto professor que não se limita ao rol estabelecido no artigo 5º da Constituição Federal os direitos e garantias fundamentais, estando eles mais ligados a valores que representam do que propriamente sua topologia dentro do corpo dogmático da Constituição Federal.

Mas, de certa maneira, os valores contidos nos direitos previstos no artigo 5º representam o espírito dos direitos fundamentais, senão vejamos o que dispõe a Constituição Federal: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” (BRASIL, 1988).

Em uma análise perfunctória, analisando o conteúdo da norma prevista na PEC 32 que altera o artigo 41 da Constituição Federal, podemos nos atinar a uma aparente ofensa ao princípio da igualdade, haja vista que passa a excluir de outros servidores públicos *strictu sensu* (conforme delimitado no primeiro capítulo desta pesquisa monográfica) do direito a estabilidade, restringindo a apenas uma parcela desse servidorismo, que seriam os cargos típicos de Estado.

Para tanto, passemos a analisar o que ensina o professor Novellino (2020, p. 370-372) acerca do princípio da igualdade:

“... o princípio da igualdade jurídica impõe o dever de tratamento desigual a indivíduos, grupos, coisas ou situações essencialmente desiguais. **A exigência de igual respeito e consideração só é atendida quando se confere tratamento distinto para aqueles que são diferentes.** Atribuir idênticos direitos e deveres, a crianças, adultos e idosos seria tratamento desigual e injusto. A própria Constituição de 1988 consagra, de forma expressa, dispositivos que conferem ou exigem, como medida de justiça, tratamentos diferenciados em razão de gênero, da capacidade física ou da condição econômica.

[...]

O princípio da igualdade jurídica está duplamente consagrado no caput do artigo 5º, podendo ser extraído tanto da fórmula matriz liberal (“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”), **quanto da parte final do dispositivo (“inviolabilidade do direito[...] à igualdade”)**

[...]

No capítulo referente à administração pública, consagrou-se a igualdade de acesso a cargos, empregos e funções públicas, bem como de participação em obras, serviços, compras e alienações realizados pela administração pública direta e indireta (CF, art. 37, I e XXI). (negritei)

Evidenciou o professor que o tratamento desigual da máxima Aristotélica “tratar os desiguais na medida de suas desigualdades” só se aplica quanto àqueles que, de fato, são diferentes.

Trazendo tal compreensão e entendimento acerca dos valores petrificados no artigo 5º da Constituição à limitação de estabilidade a um determinado grupo de servidores, que ainda sequer foram delimitados na PEC, ficando, portanto, ao critério do legislador infraconstitucional, logo, mais suscetível às mudanças legislativas ordinárias, denota claramente ofensa a qualquer razoabilidade a se esperar do princípio da igualdade constitucional.

Pois veja, conforme explanado no capítulo inicial desta pesquisa monográfica, ainda não existe na legislação brasileira uma definição precisa e clara acerca do que venha a ser os cargos típicos de estado, por consequência, o que se espera com a aprovação deste trecho da PEC é que este rol a se enquadrar na nova redação do artigo 41 da Constituição, seja preenchido pelo legislador ordinário.

A possibilidade de uma redação do rol pelo legislador ordinário tem por consequência, uma maior volatilidade dos cargos possuidores da estabilidade que tem, por sua vez, o condão de garantir que os princípios da administração pública sejam assegurados sem interferências.

Vale sempre o destaque que, trata-se de análise de constitucionalidade de uma Emenda em tese, haja vista a PEC se encontrar cumprindo os devidos trâmites legislativos, que por conseguinte torna-a mutável, portanto passível de correções, alterações e até ampliações das previsões aqui discutidas, mas que em nada abala o caráter acadêmico das discussões aqui apresentadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta feita, podemos observar pela inconstitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional número 32 de 2020 no que diz respeito a limitação da estabilidade apenas aos servidores públicos que exercerem cargos típicos de Estado.

Vemos que no atual cenário, a Constituição garante a estabilidade a todos os servidores públicos, sem quaisquer distinções entre Carreiras típicas de Estado ou não, excetuando, apenas, os casos de empregados públicos de Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas diferentemente do que propõe a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, ao limitar tal garantia à apenas uma categoria que ainda não é especificada em lei.

Subsiste elementos que justifiquem a inexistência de estabilidade aos empregados públicos, pois estes possuem um tipo de vínculo específico com o Estado, qual seja, o baseado na Consolidação das Leis Trabalhistas (celetistas), contudo não é o que ocorre com a limitação da estabilidade apenas aos cargos típicos de Estados, pois estes seriam servidores estatutários, com estabilidade, enquanto os demais, seriam servidores estatutários, sem estabilidade, portanto, dois tratamentos para um mesmo regime jurídico.

Não obstante, os cargos típicos de Estado tem sido entendido como aqueles cargos de maiores salários e requisitos para acesso mediante concurso público, portanto, a retirada da estabilidade dos servidores que não forem cargos típicos de estado afetará diretamente os servidores com menores remunerações, ferindo, portanto, a noção de igualdade material, de tratar os desiguais nas medidas de suas desigualdades.

Ademais, destacamos a necessidade da manutenção da estabilidade como garantia da boa prestação do serviço público, haja vista que essa garantia tem por norte evitar a demissão injustificada de servidores, bem como perseguição dos agentes hierarquicamente superiores.

Verifica-se que a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 tem por espírito o desenvolvimento de um estado gerencial, baseado no princípio da eficiência, contudo não se limitando apenas a ele, haja vista que propõe a inclusão de diversos outros princípios.

Contudo, tal mentalidade gerencial, em pese ter por plano de fundamentação formal a necessidade de uma desburocratização do serviço público, pode acarretar algumas

deformidades, tal como o tratamento desigual de servidores, com base unicamente na sua função que exerce, ainda que possuam o mesmo vínculo jurídico.

Vale destacar que tal medida, ainda que aprovada fosse, a nosso ver deveria respeitar o direito adquirido, não afetando a estabilidade dos servidores que já se encontram na ativa, ponderação esta não prevista no texto da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020.

Ademais, por se tratar de matéria ainda em debate a nível legislativo, inexistente qualquer decisão judicial capaz de aferir a tese conclusiva desta pesquisa, o que dificultou a presente pesquisa, que buscou-se basear na produção doutrinária e na própria PEC em debate.

Concluimos pela inconstitucionalidade baseado, principalmente, na ofensa ao princípio da igualdade prevista no artigo 5º de nossa Constituição Federal, que, em seu caráter negativo, impõe dever do Estado de não tratar desigualmente cidadãos em mesma situação. Ao excluir o direito à estabilidade a servidores estatutários em detrimento de outros de mesmo regime por diferença apenas de cargo, que sequer seria feita a nível constitucional, a Proposta de Emenda Constitucional abre possibilidade de segregação pelo legislador ordinário.

Contudo, vale reiterar que em se tratando de análise acadêmica de uma PEC, a discussão aqui levantada serve como meio para abrir o debate, e não um fim em si mesmo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Editora Método, 2020;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 01 abril. 2021;

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filena me=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filena me=PEC+32/2020)> Acesso em: 17 out. 2020;

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2020;

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A Estabilidade do Servidor Público Concorre Para a Manutenção do Interesse Público e Eficiência na Administração pública**. Monografia. Faculdade Nacional de Educação e Ensino Superior do Paraná. Brasília, 2004. Disponível em: Acesso em 23 ago. 2016.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **Reflexões acerca da legitimidade das cláusulas pétras**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco. Recife, 2009. Disponível em: file:///C:/Users/felip/Downloads/69-266-1-PB.pdf Acesso em 20 jul. 2021;

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. Salvador: Saraiva, 2018;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2014

MENDES, Gilmas. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009;

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Ed Juspodivm, 2020;

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2020;

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas**. Brasília. 2006, Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/61466985/Clausulas\\_petreas20191209-88910-913ra6-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1629248425&Signature=d97dRwgPFLnBT7YiWHp6jCE1cGTFBSkxD37wNauUDeNsOoS0btD-0MU6APEzyxXRHaQX~dvtXdJvHLbS8cs88~ec29YYdFcFy9hOtjWGmWb6oCU3JZyoYEPotWSUnW0bRx7FzBI4SKbvcpzqXl60UGRINjAhpF9G1-88JcH8hIWEvK6QvOqeQ099qpPUk5B9CxoYwSBn-WRj4VXIvtX0t06rh~2FJJtl6YedZB3ZBPkEL-bzu-3DXN71NKgf8cJ~bVrN-QYyzPxLUQgelHM8FICpApK8mN2c7gcez7Zl9EMbrHbdQuBm~0NEaq-6uWzhhfT1gca2xskrwdcnCCIBw\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/61466985/Clausulas_petreas20191209-88910-913ra6-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1629248425&Signature=d97dRwgPFLnBT7YiWHp6jCE1cGTFBSkxD37wNauUDeNsOoS0btD-0MU6APEzyxXRHaQX~dvtXdJvHLbS8cs88~ec29YYdFcFy9hOtjWGmWb6oCU3JZyoYEPotWSUnW0bRx7FzBI4SKbvcpzqXl60UGRINjAhpF9G1-88JcH8hIWEvK6QvOqeQ099qpPUk5B9CxoYwSBn-WRj4VXIvtX0t06rh~2FJJtl6YedZB3ZBPkEL-bzu-3DXN71NKgf8cJ~bVrN-QYyzPxLUQgelHM8FICpApK8mN2c7gcez7Zl9EMbrHbdQuBm~0NEaq-6uWzhhfT1gca2xskrwdcnCCIBw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA) Acesso em 10 de ago. 2021;

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2020;

SALES, Décio Pimentel Gomes Sampaio. **Redução da Maioridade Penal: uma (im)possibilidade do poder constituinte derivado reformador**. Revista Scientia. Sobral, 2014, vol. 2, nº 3, p. 01 – 217. Disponível em: [http://www.faculdade.flucianofejiao.com.br/site\\_novo/scientia/servico/pdfs/VOL2\\_N3/DECIOPIMENTEL.pdf](http://www.faculdade.flucianofejiao.com.br/site_novo/scientia/servico/pdfs/VOL2_N3/DECIOPIMENTEL.pdf). Acesso em 17 jul 2021;

SAKAI, Mariana Katsue. **Breve Análise Acerca do Instituto da Estabilidade do Funcionário Público**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, 2014, Nº. 000053, 10/04/2014. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/breve-analise-acerca-do-instituto-da-estabilidade-do-funcionario-publico>. Acesso em 23 jul. 2020;

VICTORINO, Fábio Rodrigo. **Evolução da teoria dos direitos fundamentais**. Revista CEJ. Brasília, 2007. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52820870/artigo02-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1629254523&Signature=QqE2EZMEDi~W68-IBHfNNLxfUqXGmp7s9MadsN4EyF0yiHFmeSynUMIaBR4l87liyFVByulWMjLzkfu0wPXFvTCyoDkNvtUt39kUmT-zuB3qWhiS9W3g~USVg8qeTQwu~R9f682ZuM5nqHUTg55TrY9Bwlg33d5lsmwdeP6yh8P-eG64aSiEPXkpi9AWITmGL1kTqGQ7ME-Qh5HekeHoqiFGG7uQEQLX5c~oZHBr84~CbPmEF6oSMtzd4m23MsbXU~3NhdjXFE9I5MXSg0veKxEorkk1ow-GiTJrvuVj6w-zRPoPomVE1AhFqDT-FpXGmWUT88PQ3N6pBWqzVwHQ\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52820870/artigo02-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1629254523&Signature=QqE2EZMEDi~W68-IBHfNNLxfUqXGmp7s9MadsN4EyF0yiHFmeSynUMIaBR4l87liyFVByulWMjLzkfu0wPXFvTCyoDkNvtUt39kUmT-zuB3qWhiS9W3g~USVg8qeTQwu~R9f682ZuM5nqHUTg55TrY9Bwlg33d5lsmwdeP6yh8P-eG64aSiEPXkpi9AWITmGL1kTqGQ7ME-Qh5HekeHoqiFGG7uQEQLX5c~oZHBr84~CbPmEF6oSMtzd4m23MsbXU~3NhdjXFE9I5MXSg0veKxEorkk1ow-GiTJrvuVj6w-zRPoPomVE1AhFqDT-FpXGmWUT88PQ3N6pBWqzVwHQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em 10 abr. 2021;

