

# PEC 32/2020 E DANOS AOS DIREITOS SOCIAIS

## AS POLÍTICAS SOCIAIS E A REFORMA ADMINISTRATIVA



Associação  
Nacional da Carreira de  
Desenvolvimento de Políticas Sociais

# ÍNDICE

POLÍTICAS SOCIAIS E ANDEPS

PEC 32/2020: Eixos

Novos Regimes do serviço público civil

Novos Princípios

Conclusão

# Apresentação da Reforma Administrativa

ANDEPS

Associação  
Nacional da Carreira de  
Desenvolvimento de Políticas Sociais

# EIXOS DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) N. 32/2020

**Desconstitucionalização de  
Direitos**

**Variação de Jornadas,  
Remuneração e  
Desligamento**

**Suposta redução de  
despesa futura**

**Concentração de poder na  
chefia do Executivo**

**Federalização das Normas  
de Pessoal**

**Terceirização e Privatização**

# Eixos de Interação da Reforma com a Gestão das Políticas Sociais

## Regime de Pessoal

Novos **Regimes de Contratação** de Pessoal Civil

Regras rígidas para **Empregados Públicos**

Regras de Transição

## Princípios e Instituições

Ampliação do **Contrato de Gestão**

Novos **princípios** da Administração Pública

Ampliação da **Cooperação Pública e Privada**

Ampliação dos **Poderes do Chefe do Executivo**

Restrição à **Intervenção na Ordem Econômica**

# QUESTÕES PARA ADMISSIBILIDADE

- Atingimento às cláusulas pétreas da Constituição da República (ART. 60, §4º)
  - Separação dos Poderes VS Concentração de Poder no Executivo
    - Não vamos tratar, em homenagem aos demais participantes.
  - **Direitos e Garantias Individuais VS Desconstitucionalização de Direitos;**
    - Direitos Individuais de 4ª geração e ausência de limitação ao art. 5º. (RE 587008, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2011, REPERCUSSÃO GERAL)

## Direito Fundamental

## Modificação

Igualdade e Devido Processo no acesso aos cargos públicos

Vinculo de prazo determinado e cargo de Liderança e Assessoramento

Igualdade, impessoalidade e devido processo

Ausência de estabilidade no serviço público

Direito Substantivo à dignidade e à vida e as políticas sociais

Princípio da subsidiariedade e contratualização da gestão

# NOVOS VÍNCULOS E OS DANOS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS



Associação  
Nacional da Carreira de  
Desenvolvimento de Políticas Sociais

# OS NOVOS REGIMES DE CONTRATAÇÃO

Vínculo de **Experiência**  
(condição de acesso ao cargo de prazo indeterminado ou típico de estado)

Vínculo de prazo **determinado** (situações temporárias, excepcionais ou sob demanda)

Cargo por prazo **Indeterminado**  
(selecionado por concurso, sem estabilidade)

Cargo **Típico de Estado**  
(selecionado por concurso, com estabilidade)

Cargo de **Liderança e Assessoramento (LAS)**, substitui o cargo em comissão



# Cargo Típico de Estado

- Único com estabilidade próxima da atual,
- Demissível por **avaliação de desempenho** insuficiente na forma de **lei ordinária local**.
- Regras para categorização estarão em **lei complementar federal**, e disposição específica em lei ordinária.
- Não poderá sofrer redução salarial e de jornada;
- Preservado preferencialmente nas demissões do art. 169 – descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Não podem ser reorganizados por decreto.

# Vínculo de Prazo Indeterminado

- Abarca toda a atividade que não seja típica de estado.
- **Contratado por concurso** com prazo de experiência, **não terá estabilidade** e as razões para o seu desligamento serão dispostas em lei.
- Estas razões incluem a **obsolescência do cargo reconhecida** por decreto (art. 39-A e 41-A)
- Seus ocupantes podem ser incluídos no **regime geral de previdência** (art. 9º), enfraquecendo os regimes próprios.

# Regimes sem concurso público completo

- **Experiência:** um “não cargo”, mera fase do concurso classificatório e eliminatório, com duração mínima de 1 (um) ano para o vínculo por prazo indeterminado e 2 (dois) anos para CTE.
- **Prazo Determinado:** substitui e amplia o contrato temporário, que deixa de ser de excepcional interesse público e passa a ser por urgência/emergência/calamidade; acúmulo de transitório de demanda; suprir paralização (greve); atividade sob demanda, ainda que contínua (art. 39-A, §2º). Não há exigência constitucional mesmo de processo seletivo simplificado.
- **Cargo de Liderança e Assessoramento (LAS):** livre nomeação e exoneração, para atuação estratégica, gerencial ou **técnica**. Regras de admissão e exoneração dispostas por decreto. Substitui o atual DAS.

# Natureza Constitucional do Princípio do Concurso Público

- **Concretização do direito à igualdade, isonomia** dos interessados na vaga, (art. 5º, caput e I), do devido processo legal na aferição de direitos e deveres (art. 5º, LIV e LV), transparência pública (art. 5º, XXXIII), direito ao estado probo, moral e eficiente (art. 37)
- Natureza republicana e democrática do Estado Brasileiro (art. 1º, caput)
- **Concurso Público como direito fundamental**

# O vínculo por prazo determinado e o contrato temporário

- Casos de excepcional interesse público+ previsão legal + necessidade temporária + tempo determinado
  - ADI 5267/MG que declarou inconstitucional lei do Estado de Minas Gerais autorizadora da contratação temporária:
- *O concurso público, enquanto postulado para o provimento de cargo efetivo e de emprego público, concretiza a necessidade essencial de o Estado conferir efetividade a diversos princípios constitucionais, dentre os quais o de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e o da publicidade, garantindo igual oportunidade aos candidatos e controle social dos termos do edital e das etapas do certame.*
- *É inconstitucional – por ofensa aos princípios republicano, do concurso público, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade administrativa e da eficiência e às regras constitucionais de contratação temporária por excepcional interesse público – dispositivo de lei estadual que permita designação de pessoas sem vínculo com a administração pública para exercício de funções públicas de professor da rede estadual e de serventuário ou auxiliar da Justiça.*

# Vínculo de experiência

- **Falta de delimitação constitucional**
- Torna vínculo **excessivamente precário**
- Fere os direitos fundamentais à **igualdade e ao devido processo legal**
- Servidores estáveis realizando as **mesmas funções que agentes fora de cargo público.**
  - **Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. (Enunciado 21 da Súmula do STF)**

# Estabilidade como reflexo do Concurso Público

- **É consequência lógica de outros direitos fundamentais**
- i) direito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório;
- ii) presunção de inocência;
- iii) o regime democrático e o sistema republicano de governo;
- iv) os princípios administrativos da impessoalidade e da eficiência.
- **Estabilidade como reflexo do concurso público**
- **DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa.**
  - (RE 589998, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL)

# A PEC 32 FERRE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAIS

- **PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE:**

- CF, Art. 37, caput: dever de imparcialidade, defesa do interesse, impedir discriminações e privilégios
- Garantia da continuidade do serviço público

- **PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA**

- **PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

- Mudança contínua de pessoal na Administração: constante gasto com o mesmo treinamento



# (NOVOS) PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DANOS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS



Associação  
Nacional da Carreira de  
Desenvolvimento de Políticas Sociais

# DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

- Estado Social e Democrático de Direito.
- Direitos Sociais como expressão dos direitos fundamentais de 2ª Geração, portanto vinculados aos direitos individuais e cláusulas pétreas.
- “A segunda geração, advinda logo após a Primeira Grande Guerra, compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, os quais visam assegurar o bem-estar e a igualdade, impondo ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do homem. Aqui encontramos os direitos relacionados ao trabalho, ao seguro social, à subsistência digna do homem, ao amparo à doença e à velhice.” (Uadi Lamnêgo Bulos, Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014)
  - Não pode o constituinte derivado retirar o caráter social da Constituição.
- Os direitos fundamentais prestacionais **obrigam o estado, complementado pela sociedade e iniciativa privada.**
- Clovis Gorczewski: “são direitos que exigem do Estado uma participação, uma ação.”
  - Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
  - Previdência – 194; Saúde – 196; Educação – 205; Cultura – 215; Esporte – 218;

# DIREITOS SOCIAIS COMO PRECEITOS FUNDAMENTAIS

- “Os direitos sociais são preceitos fundamentais, portanto, se forem violados – ou seja, se o Estado não implementar políticas públicas que garantam a concretude destes direitos, dando-lhes efetividade –, poderá haver impugnação por meio de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).”

*(Rachel Glatt, A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL, Departamento de Direito da PUC RIO)*

# DIREITOS SOCIAIS COMO CLÁUSULAS PÉTREAS

- **DOCTRINA SOBRE ALTERAÇÃO OU EXTINÇÃO DO NÚCLEO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, INCLUINDO OS DIREITOS SOCIAIS**
- “No caso brasileiro, nossa Constituição referiu-se apenas aos "direitos e garantias individuais" no seu art. 60, § 4º, que elenca as cláusulas pétreas, omitindo qualquer alusão aos direitos sociais. Uma interpretação puramente gramatical do dispositivo nos conduziria à conclusão de que estes últimos não estão protegidos, o que permitiria que o constituinte derivado os eliminasse, ao seu talante. Porém, é possível adotar outra postura exegética, que nos parece muito mais consentânea com o espírito da Constituição, para sustentar **que também os direitos sociais, pelo menos no seu núcleo irredutível ligado ao conceito de dignidade da pessoa humana, encontram-se ao abrigo da sanha do poder reformador.**" (SARMENTO, DANIEL. DIREITOS SOCIAIS E GLOBALIZAÇÃO: LIMITES ÉTICO-JURÍDICOS AO REALINHAMENTO CONSTITUCIONAL, pg. 165)

# DIREITOS SOCIAIS COMO CLÁUSULAS PÉTREAS

- **DOCTRINA**

- “No caso brasileiro, nossa Constituição referiu-se apenas aos "direitos e garantias individuais" no seu art. 60, § 4º, que elenca as cláusulas pétreas, omitindo qualquer alusão aos direitos sociais. Uma interpretação puramente gramatical do dispositivo nos conduziria à conclusão de que estes últimos não estão protegidos, o que permitiria que o constituinte derivado os eliminasse, ao seu talante. Porém, é possível adotar outra postura exegética, que nos parece muito mais consentânea com o espírito da Constituição, para sustentar **que também os direitos sociais, pelo menos no seu núcleo irredutível ligado ao conceito de dignidade da pessoa humana, encontram-se ao abrigo da sanha do poder reformador.**" (SARMENTO, DANIEL. DIREITOS SOCIAIS E GLOBALIZAÇÃO: LIMITES ÉTICO-JURÍDICOS AO REALINHAMENTO CONSTITUCIONAL, pg. 165)

# DIREITOS SOCIAIS COMO CLÁUSULAS PÉTREAS

- **Doutrina**
- "Se as cláusulas pétreas são, como afirma Oscar Vilhena Vieira, "as reservas de justiça" da ordem constitucional, que protegem a sua identidade axiológica, **não há como não reconhecer que os direitos sociais e econômicos, pelo menos no seu núcleo essencial, também estão por elas abrangidos.**" (SARMENTO, DANIEL. DIREITOS SOCIAIS E GLOBALIZAÇÃO: LIMITES ÉTICO-JURÍDICOS AO REALINHAMENTO CONSTITUCIONAL, pg. 165)

# DIREITOS SOCIAIS COMO CLÁUSULAS PÉTREAS

- **Doutrina**
- “Os Direitos Sociais, ao se inserirem no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais inscritos no Título II da Constituição da República de 1988, expressam, indubitavelmente, a opção do legislador constituinte em instituir um Estado Democrático de Direito pautado na promoção e efetivação dos valores sociais e individuais à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, **os direitos sociais, em toda a sua extensão, abrangendo, inclusive, os direitos dos trabalhadores (art.7º. da Constituição Federal), constituem cláusula pétrea constitucional, não podendo ser atingidos pelo poder reformador derivado no sentido da sua alteração prejudicial ou extinção.**” *Os Direitos Sociais e sua concepção como cláusula pétrea constitucional*” - *Revista do Ministério Público do Trabalho.* -- v. 14, n. 27, p. 79–87, 2004, São Paulo, Editora Ltr.

# (NOVOS) PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Art. 37 da Constituição da República: A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, **inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade (...)**.



# (NOVOS) PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Art. 37 da Constituição da República: A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, **inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade (...)**.

# Sínteses dos princípios segundo a Exposição de Motivos

## Imparcialidade

- Relativo à matéria tratada, acima de suas valorações internas pré-concebidas a respeito do tema sob exame

## Transparência

- compreensível pelo público, com clareza e fidedignidade. Atende à uniformidade com a OCDE

## Inovação

- Pode ser um parâmetro para interpretação de atos administrativos diante da legalidade prévia e estrita.

## Responsabilidade

- direito fundamental de todos exigirem que os agentes estatais atuem de modo efetivamente responsável.

# Análise dos princípios

## Unidade

- atuação somente será legítima se estiver dirigida a alcançar as finalidades da Administração

## Coordenação

- harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-se ao que foi planejado

## Subsidiariedade

- as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima ao indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter do federalismo.

## Boa governança

- 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

# Principais Problemas

- 1. Subsidiariedade** — Restrição da ação estatal como indutora, inverte-se o ônus argumentativo contra os defensores da intervenção do estado ou da sua atuação direta, privilégio à formas diversas de privatização;
- 2. Excesso de princípios** — esvaziamento do seu significado pelo aumento do **conflito aparente de princípios** e da complexidade decisória que pode decair em mera ponderação à brasileira; e
- 3. Princípios repetitivos** ou decorrência lógica uns dos outros ou do sistema: transparência e publicidade; boa governabilidade e moralidade; responsabilidade, unidade e coordenação.

# Novo CONTRATO DE GESTÃO

- Amplia a autonomia dos entes (órgãos, autarquias ou empresas) com contrato de gestão (art. 37, §8º, incluindo:
  - Orçamento em branco ou sem divisões (art. 165, §16), reduzindo o controle do legislativo sobre o orçamento dos órgãos da Administração Pública,
  - **Contratação direta de pessoal por tempo determinado** com recursos próprios (art. 47, §8º, inc. IV), sem aprovação do órgão central, incentivando o uso massivo dessa modalidade em relação às que demandam concurso.
  - Procedimento simplificado de contratação de bens e de serviços.

# AMPLIAÇÃO DA COOPERAÇÃO PÚBLICO E PRIVADA

- Constitucionaliza a **privatização integral de serviços públicos** ou a transferência entre unidades da federação;
- Vai além do convênio ou dos contratos de gestão com OS/OSCIP;
- Não é mera parceria, mas **transferência do serviço público**, que pode incluir gestão, poder de polícia, prestação de serviços de saúde, educação, cultura, assistência social e meio ambiente;
- Contratação de pessoal via entes privados, salvo atividades privativas de CTE.

# CONCLUSÃO

1. O efeito central da PEC 32/2020 é **facilitar a compressão do estado** brasileiro diante de choques de receita.
2. Isto a partir da **desconstitucionalização** dos direitos dos servidores públicos – como a estabilidade – e da **concentração de poderes** no executivo – reduzindo o papel do legislativo no controle da Administração Pública.
3. Com estas ferramentas será **simplificada a extinção de órgãos**, autarquias e seus serviços públicos, a **demissão dos seus servidores**, a **transferência** de competências para a **iniciativa privada** – lucrativa ou não – reduzindo o papel do estado à subsidiariedade.
4. A **equidade e a impessoalidade** na contratação e desligamento de servidores públicos – direito fundamental individual e de toda a sociedade – será afastada pela **arbitrariedade na seleção e demissão dos novos regimes**.
5. A concentração de poderes permitirá o **aumento do clientelismo e do patrimonialismo** na gestão pública, ampliando o espaço para atos ilegais e não-republicanos.
6. A falta de estabilidade e perspectiva de futuro **diminuirá a capacidade do estado de atrair e manter quadro qualificados**, reduzindo a capacidade de liderar o país estrategicamente.
7. As **carreiras** pontualmente enquadradas como **de estado não terão garantia constitucional da estabilidade**, podendo perder esta prerrogativa por **lei ordinária** e estarão submetidas a demissão por avaliação de desempenho sem critérios fixos.
8. Os **estados serão submetidos ao poder central** na definição da gestão dos servidores civis.

# ANDEPS – Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento Social [www.andeps.org.br](http://www.andeps.org.br)

APOIO JURÍDICO



LIMA &  
VOLPATTI  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

ANDEPS

Associação  
Nacional da Carreira de  
Desenvolvimento de Políticas Sociais