

## Reforma administrativa: a estratégia de desconstrução da segurança pública

*André Santos Pereira<sup>1</sup>*

*Gustavo Mesquita Galvão Bueno<sup>2</sup>*

Elaborada pela equipe econômica do Poder Executivo Federal sob assinatura do Ministro da Economia Paulo Guedes, a Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020, também chamada de “PEC da Reforma Administrativa”, foi encaminhada em 03 de setembro de 2020 pelo Presidente da República Jair Bolsonaro ao Congresso Nacional. Tramitando inicialmente na Câmara dos Deputados e, a despeito de ter recebido diversas críticas de parlamentares, especialistas e estudiosos do tema, a proposição foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e segue seu rito especial conforme regimento interno da casa<sup>3</sup>.

A Proposta pretende alterar disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, sob o pretexto de conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado. No entanto, quando e se aprovada, é provável que provoque, na verdade, **um efeito de desconstrução da Administração e todo o seu corpo de servidores, eleitos como alvos das medidas<sup>4</sup>**. Desta forma, dentre os **maiores prejudicados pelas alterações destrutivas, estão os profissionais da Segurança Pública e, por arrastamento, o próprio funcionamento do serviço**

---

<sup>1</sup> É Delegado de Polícia Civil do Estado de São Paulo, Diretor de Relações Institucionais da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo – ADPESP e Diretor de Aposentados da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ.

<sup>2</sup> É Delegado de Polícia Civil do Estado de São Paulo, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo – ADPESP e Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ.

<sup>3</sup> A tramitação, discussão e outras informações sobre a proposição podem ser acompanhadas no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>, acesso em 02 jun 2021.

<sup>4</sup> Na justificativa da PEC/32, página 12, o Ministro Paulo Guedes revela seu direcionamento para proposta: “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 [...]” Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147), acesso em 02 jun 2021.

**público essencial por eles prestado.**

**Marcada pelo recorrente estratagema do “bode na sala”**, que nas palavras de Ivo Reis é a criação de um problema para a apresentação da sua solução<sup>5</sup>, a manobra lançada na PEC/32 diverge da versada na referida parábola por dois motivos, sobretudo no que tange aos seus efeitos: 1) a complexidade estrutural do serviço público brasileiro – por óbvio – não é a mesma de uma pequena residência, isto é, os resultados indesejados dos dispositivos anacrônicos da proposta são perenes e não podem ser facilmente debelados como quem tange um bode do cômodo de uma casa; 2) os danos irreversíveis ao único patrimônio verdadeiramente do povo (os serviços públicos essenciais) são exponencialmente maiores do que os prejuízos causados a quem convive transitoriamente com um animal em sua sala.

Assim, como na alegoria do bode, o cerne da estratégia do Governo Federal é fomentar uma narrativa de “ameaça” ao país, demonizando os servidores públicos e os apontando como “maior e única” causa de ineficiência do Estado (colocação do bode na sala), e, em seguida, anunciar que resolveu esse “enorme problema” por meio da reforma administrativa (retirada do bode); **artifício em total descompasso com as reais necessidades dos cidadãos brasileiros**, que carecem de seriedade no planejamento das políticas públicas e de continuidade na prestação dos serviços públicos básicos realizada por seus servidores.

Vale acrescentar que o Executivo Federal, durante toda sua gestão, vem seguido **um só padrão de atuação**, ou seja, conduzido pelo Ministério da Economia, tem lançado e defendido reiterados diplomas normativos extremamente danosas ao funcionalismo público. Para demonstrar isso, optamos por descrever brevemente aqui as seguintes inserções no ordenamento jurídico: **a PEC da reforma da previdência” nº 06/2019 (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019)** abriu caminho em sede constitucional para que os Governos Estaduais aumentassem as alíquotas de

---

<sup>5</sup> REIS, Ivo S. G. *Reforma Da Imprevidência: O Mantra Da Persuasão*, 2019. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/Reforma\\_Da\\_Imprevidência\\_O\\_Mantra\\_Da\\_Pe.html?id=7TykDwAAQBAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.br/books/about/Reforma_Da_Imprevidência_O_Mantra_Da_Pe.html?id=7TykDwAAQBAJ&redir_esc=y), acesso em: 21 fev 2021.

contribuição, idade mínima de aposentaria e ainda acabassem com o direito à paridade; **a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**, dentre outras vedações, proibiu, até 31 de dezembro de 2021, qualquer reajuste salarial, vedando ainda a contagem do tempo em que vigorar a calamidade como de período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e todos os direitos remuneratórios equivalentes; já a **“PEC emergencial” nº 186/2019 (Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021)**<sup>6</sup>, uma das mais prejudiciais aos profissionais da segurança, implementou hipóteses constitucionais com sérios empecilhos (vedações) às readequações salariais e até mesmo às reestruturações de carreiras dos integrantes das corporações policiais.

Curiosamente, as alterações normativas acima referidas, assim como as veiculadas pela PEC/32, de forma desproporcional, **pouco alcançam o Judiciário e o Legislativo**, mas recaem sobremaneira em desfavor dos servidores do Poder Executivo, e mais ainda sobre os profissionais da Segurança Pública, aumentando o desequilíbrio das medidas e a temeridade de seus efeitos. Tais alterações, decerto, **retiram ou deveriam retirar de cena qualquer argumento de combate a privilégios nas carreiras públicas, conforme tenta induzir o Governo e seus apoiadores.**

Esse modelo de atuação do Executivo Federal, ao que tudo indica tão somente enviesado por uma concepção fiscal e da iniciativa privada, também **desconsidera recortes metodológicos imprescindíveis ao bom planejamento das políticas públicas de Estado, dentre os quais, as particularidades dos servidores dos três níveis da federação (União, Estados e Municípios) e dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário)**. Nesse mesmo prisma Lopes e Cardoso Jr. alertam que é importante diferenciar as características do funcionalismo municipal, estadual e federal, bem como diferenciar as suas características em cada um dos três poderes; a complexidade do tema desaconselha tratamentos uniformes, generalizantes ou

---

<sup>6</sup> Com relação aos impactos da PEC emergencial sobre a segurança pública vide artigo de nossa lavra (coautoria) disponível no endereço eletrônico: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342843/pec-emergencial-os-disparos-contra-a-seguranca-publica>, acesso em: 04 jun 2021.

aparentemente rápidos e fáceis sobre o assunto<sup>7</sup>.

Visto isso, e a fim de especificar o objeto do presente estudo, nos debruçaremos sobre as **alterações e efeitos destrutivos da PEC/32**, especialmente no que diz respeito aos servidores públicos e aos serviços essenciais de Segurança Pública, estabelecendo como paradigmas os pontos mais desarrazoados do texto original. Prosseguiremos com argumentos sólidos acerca da **intempestividade e vícios da proposta**, apresentaremos **uma síntese** e, em conclusão, **chamaremos os parlamentares à responsabilidade**.

Nesse sentido, cabe esclarecer que esta Emenda pretende inserir novas disposições na Constituição Federal, nos arts. 37, II-B, “a”, “b” e “c”, 39-A, IV, § 1º, 37, XIII, “b”, e prevê, como regra de transição em seu art. 2º, II, **uma série de alterações que impactam diretamente em todos os órgãos e profissionais da Segurança Pública elencados no art. 144 da CF**: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, polícias penais, bem como guardas municipais. No intuito de esclarecer, em termos simples, os mecanismos das alterações precitadas, indicaremos de forma sintetizada os dispositivos que as veiculam, acompanhados dos seus respectivos efeitos:

## **1 Alterações e efeitos destrutivos para os profissionais da Segurança Pública**

**Alteração 1: A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao seguinte: a investidura em cargo típico de Estado depende de aprovação em concurso público, tendo como etapas o cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório e classificação final dentro do**

---

<sup>7</sup> Félix Lopez e José Celso Cardoso Júnior In. MARQUES, Rudinei e CARDOSO JR. José Celso (orgs.). *Rumo ao Estado necessário*: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido. Brasília: FONACATE, 2021, p. 164. [livro eletrônico]

quantitativo de vagas previsto no edital do concurso público, **entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência** - (art. 37, II-B, “a”, “b” e “c”).

**Efeito 1: essa alteração inventa a figura do “policial *trainee*” por meio do “vínculo de experiência como uma etapa do concurso público”.** Significa a modificação por completo da forma de provimento dos cargos das carreiras policiais, totalmente incompatível com a vigente sistemática constitucional e infraconstitucional. Trata-se de **um corpo estranho introduzido bem no coração das carreiras típicas de Estado**, com o condão de desencadear processo inflamatório irreversível à toda estrutura das atividades estatais exclusivas. Impossível remediar tal previsão devendo ser extirpada do texto.

Com base no texto da PEC/32, durante esse período de experiência, **o candidato ao cargo de natureza policial**<sup>8</sup>, estando ainda na condição de “particular” (sem ser servidor público porque não foi investido no cargo) e concorrendo a uma vaga de “emprego”, poderá e deverá praticar atos que impliquem na mitigação do exercício de direitos fundamentais, uma vez que passará a desempenhar atividades (indelegáveis) da Administração Pública. Nesse sentido, para o entendimento sobre o alcance desta alteração, vejamos, pelo menos, dois cenários fático-jurídicos insustentáveis:

- a) um “particular” (não investido no cargo e ainda candidato à vaga) estará exercendo atos decorrentes do **poder de polícia**<sup>9</sup>, podendo interferir, em nome do interesse público e supremacia do Estado, conforme suas atribuições, nas mais diversas atividades de outros particulares, em áreas como saúde, consumo, construções, profissões, trânsito, meio ambiente etc.;

---

<sup>8</sup> Entenda-se como **cargo de natureza policial**, para uma adequada especificação e delimitação dentro do escopo deste trabalho, todos os cargos integrantes das carreiras dos órgãos elencados no art. 144 da CF.

<sup>9</sup> O conceito legal de **poder de polícia** encontra-se positivado no art. 78 do Código Tributário Nacional: Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

b) Da mesma forma, a figura do *trainee*, importada da iniciativa privada, estará inserida no bojo das atividades decorrentes do exercício do **poder da polícia**.<sup>10</sup> Nesse contexto, analisemos hipóteses relacionadas à aplicação desse “vínculo de experiência” no âmbito da Polícia Judiciária. Pensemos então no Delegado de Polícia, *trainee*, isto é, não investido no cargo, tendo que decidir sobre a liberdade das pessoas e, ao mesmo tempo, disputando uma vaga na carreira. Ao término dos dois anos como *trainee*, não se classificando dentro do número de vagas, teriam validade os atos por ele praticados? O Delegado *trainee* poderia portar arma de fogo e cumprir mandado de busca numa casa, mesmo não estando investido no cargo? Não há, portanto, qualquer conformação de ordem técnica, normativa ou até mesmo lógica da figura do *trainee* nas carreiras típicas de Estado.

Pelas razões expostas, é imprescindível a supressão dessa previsão versada nas alíneas do inciso II-B do art. 37 da PEC/32, tarefa que deve ser realizada incontinenti pelos Parlamentares.

**Alteração 2:** A União, **os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico de pessoal**, que compreenderá uma divisão em **cinco espécies de vínculos**<sup>11</sup>, dentre eles, o de **cargo típico de Estado**. Entretanto, **os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal e não na própria Constituição Federal** - (art. 39-A, IV, § 1º).

**Efeito 2:** logo de início, é importante ressaltar que, a despeito de terem sido realizadas diversas tentativas de disciplinar a matéria, a definição das carreiras típicas de

---

<sup>10</sup> Para pontuar a distinção entre “poder DE polícia”, cujo conceito legal transcrevemos acima, e “poder DA polícia”, observemos, quanto a este último, uma de suas dimensões no espectro prático das atribuições e atividades de polícia judiciária, no voto do Min. Celso de Melo no HC 84548/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, julgamento em 21/06/2012: o Delegado de Polícia é **o primeiro garantidor da legalidade e da justiça**, visto ser, por regra, a primeira autoridade pública com formação e operacionalidade jurídica a **tomar conhecimento de um fato-jurídico possivelmente criminal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630134>, acesso em 04 jun 2021.

<sup>11</sup> Nos termos do art. 39-A, I, II, III, IV e V, da PEC/32, além do cargo típico de Estado, os demais tipos de vínculos que estão compreendidos no novo regime jurídico de pessoal da Administração pública são: vínculo de experiência, como etapa de concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado e cargo de liderança e assessoramento.

Estado encontra-se pendente de regulamentação legal desde o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Daí já constatamos quão espinhosa é essa temática.

Apesar disso, **a PEC/32 aborda as carreiras típicas de forma açodada e disruptiva**, inclusive, inserindo um ilógico vínculo de experiência como etapa do concurso para o ingresso nessas carreiras (vide nossas ponderações nos tópicos acima - alteração 1 e efeito 1). Ora, de um lado a proposta do Governo **modifica toda sistemática das carreiras típicas de Estado**, e de outro **não especifica quais são as carreiras enquadradas neste tipo de vínculo** no bojo da nova sistemática da Emenda, demais disso, **sequer estabelece os parâmetros constitucionais para futura regulamentação**.

Os problemas já existentes e o acréscimo de vários outros por meio da PEC/32 resultarão não só numa enorme instabilidade às carreiras típicas de Estado, mas também, e por decorrência dessa insegurança jurídica, em graves riscos à sociedade. Não é à toa que o art. 247 da CF determina expressamente a necessidade de se estabelecer na legislação um tratamento diferenciado às carreiras com essa natureza, a exemplo do direito à estabilidade no cargo: “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”.

No intuito de asseverar a **relevância das carreiras típicas de Estado** para o próprio funcionamento da sociedade, que enfrenta sérios riscos face à reforma pretendida pelo Governo Federal, bem como nortear uma provável definição das carreiras que se enquadram nesse tipo de vínculo, observemos o texto do projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional que visa regulamentar o art. 247, da CF<sup>12</sup>: (I) Para efeitos do disposto no art. 247 da Constituição Federal, as atividades consideradas exclusivas de Estado são aquelas essenciais à consecução e à continuidade da implementação de políticas públicas, exercidas por agentes públicos investidos em cargos efetivos, que desempenham

---

<sup>12</sup> Para cotejar demais elementos da proposição, vide o PL 3351/2012, no Congresso Nacional. Vide, também, Proposta de Emenda à Constituição nº 210, de 2007.

atividades indelegáveis e não-terceirizáveis, com independência, imparcialidade, autonomia e ausência de subordinação hierárquica à esfera político partidária. (II) Os agentes públicos, ocupantes de cargos efetivos nas Carreiras exclusivas de Estado, não podem guardar vínculo temporário ou transitório, nem regência celetista, uma vez que integram o núcleo estratégico e desempenham atividades intransferíveis à iniciativa privada ou a agentes que não forem membros das aludidas Carreiras. (III) **São Carreiras típicas de Estado** aquelas relacionadas às atividades-fim de jurisdição, legislação e ministério público, advocacia pública, defensoria pública, regulação, administração tributária e controles interno e externo, diplomacia, **segurança pública**, inteligência e defesa, fiscalização do trabalho e gestão estratégica das ações governamentais.

Visto isso, constitui erro crasso da proposta tanto o tratamento de afogadilho a respeito dessa temática, quanto a **omissão no sentido de não definir, no próprio texto da Carta Magna, as carreiras da Segurança Pública como exclusivas de Estado**, sobre as quais não há qualquer controvérsia de que preenchem todos os requisitos desta qualificação.

Mas, à luz dos debates em torno da PEC/32, espera-se que o Congresso Nacional reverta o erro do Executivo Federal, fixando, expressamente, os cargos e carreiras vinculados aos órgãos do artigo 144, caput e §8º, da CF, como típicos e exclusivos de Estado.

**Alteração 3: A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao seguinte: é vedada a concessão de adicionais referentes a tempo de serviço** a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta, independentemente da denominação adotada - (art. 37, XIII, "b").

**Efeito 3:** Um dos maiores efeitos danosos da PEC/32 ao serviço essencial de Segurança Pública reside nessa **alteração que extingue verbas salariais decorrentes de tempo de todas as carreiras policiais, tais como: anuênios, triênios, quinquênios e sexta-partes.**



Os efeitos prejudiciais aos servidores da Segurança Pública, levados a cabo por este dispositivo, serão indubitavelmente irreversíveis. A extinção desses direitos fere de morte a motivação e até mesmo a condição de sustentabilidade das famílias dos policiais que ainda recebem este tipo de verba remuneratória. **Em parte dos Estados da Federação os adicionais decorrentes de tempo de serviço são as únicas contrapartidas remuneratórias capazes de minimizar o grave quadro salarial dos policiais**, citem-se, como exemplos, os integrantes das polícias civis dos Estados de São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Rio Grande do Norte-RN e Acre-AC.

É importante informar que **referido dispositivo da PEC/32 não adveio acompanhado de justificativa lastreada em estudos de diagnóstico ou impactos**, não sendo consideradas, mais uma vez, as especificidades das unidades federativas, órgãos e servidores que os integram. O que se tem é a inserção de dispositivo generalizante, que extingue direitos alusivos aos salários de servidores públicos, desprovido, inclusive, de estimativa quanto aos efeitos perquiridos pela própria reforma. Tal constatação exsurge também na Nota Técnica 69/21, da Consultoria Legislativa do Senado<sup>13</sup>, com as seguintes explicações: “No caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, é possível que alguns ainda prevejam o pagamento de tais parcelas. No entanto, é desconhecida a quantidade de entes nessa situação, seja porque alguns deles podem já tê-las suprimido em suas próprias reformas administrativas (por vezes influenciados pela extinção promovida pela própria União), seja porque jamais as instituíram. Também não foram localizadas informações agregadas sobre as despesas relacionadas a essas parcelas, o que tornaria frágil qualquer estimativa a respeito dos efeitos desse dispositivo”.

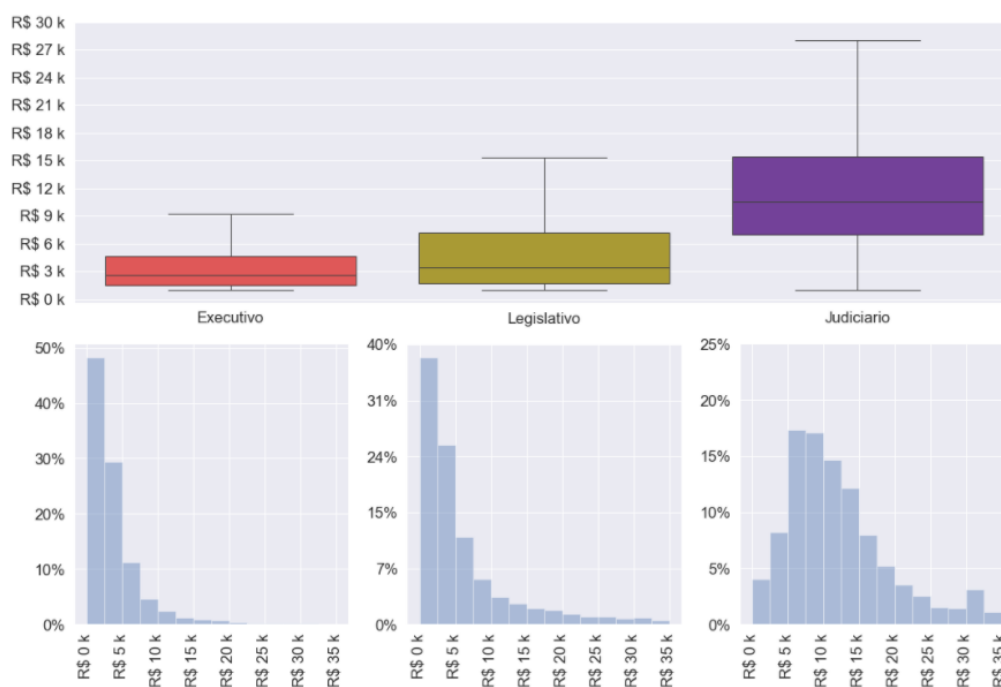
Ressalte-se ainda que aqui, mais uma vez, **a reforma administrativa mira nos servidores públicos do Poder Executivo**, notadamente, aqueles que prestam os serviços essenciais à população, e que ainda percebem **a menor média salarial em comparação com os demais poderes**, grupo no qual estão inseridos os profissionais da Segurança Pública. Por outro lado, a proposta deixa **intactos os verdadeiros privilégios**

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas>, acesso em 03 jun 2021.

**remuneratórios** percebidos dentre as maiores remunerações do serviço público brasileiro, que são, dos **membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo**. Levantamento estatístico realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, no documento intitulado atlas do estado brasileiro, revela no gráfico 25 a tabela de distribuição das remunerações entre os poderes, estando o Executivo muito aquém do Legislativo e principalmente do Judiciário:

**GRÁFICO 25**  
Distribuição de remuneração nos Poderes



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.<sup>13</sup>

Fonte: IPEA (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>)

Portanto, o dispositivo em comento contido na alínea “b” do inciso XXIII do art. 37 **carece de ser suprimido do texto da Emenda**, assim como os demais que extinguem direitos remuneratórios dos atuais servidores segurança pública.

**Alteração 4:** No que tange à uma análise profícua da **real extinção de direitos constitucionais sob a forma de regra de transição** pretendida pela PEC/32 no inciso II do seu art. 2º, resta indispensável transcrever o dispositivo em sua literalidade:

Art. 2º Ao servidor público **investido em cargo efetivo** até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição é garantido **regime jurídico específico**, assegurados:

I - a estabilidade, após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório;

II - a não aplicação do disposto no art. 37, *caput*, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”<sup>14</sup>, da Constituição **na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei;**

III - os demais direitos previstos na Constituição.

§ 1º A avaliação de desempenho do servidor por comissão instituída para essa finalidade é obrigatória e constitui condição para a aquisição da estabilidade.

§ 2º O servidor a que se refere o *caput*, após adquirir a estabilidade, só perderá o cargo nas hipóteses previstas no **art. 41, § 1º, incisos I** a III, e no art. 169, § 4º, da Constituição.

**Efeito 4:** por meio deste dispositivo no mínimo confuso, emerge, talvez, **a maior das falácias propagadas pelo Equipe do Governo Federal**, qual seja, a afirmação de que os direitos dos atuais servidores serão preservados pela PEC/32. Vejamos referida afirmação fixada no item 1.3 do documento elaborado e divulgado pelo Governo Federal por meio do Ministério da Economia, intitulado “Nova administração pública - perguntas

<sup>14</sup> Observe-se o texto original das alíneas de “a” a “j” que indicam os **direitos a serem extintos** para qualquer servidor público, passíveis de atingir, também, **os atuais profissionais da Segurança Pública**: a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; b) **adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada**; c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação; e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

frequentes”: **“1.3. O que vai acontecer com os servidores atuais? Os servidores atuais terão seus direitos assegurados, como estabilidade, atribuições e manutenção dos vencimentos.”**<sup>15</sup>

Necessário desfazer tal quimera por meio de uma investigação detida desta alteração, **tomando como balizas a extinção dos direitos à estabilidade e às verbas remuneratórias.**

Já no primeiro olhar, percebe-se do texto da proposta uma redação tergiversante, ou seja, cheia de rodeios, evasivas ou subterfúgios.

Inicialmente, o dispositivo **(inciso I do art. 2º)** tenta vender, como um dos grandes pilares da reforma, que garante o **direito à estabilidade para os servidores investidos em cargo efetivo** até a data de entrada em vigor da PEC/32, desde que preencham os requisitos dos três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório. Vale ressaltar que **essa garantia já está prevista na Constituição Federal**, inclusive, expressamente, desde 1998, no *caput* do seu artigo 41<sup>16</sup>. Deste modo, o inciso I do art. 2º apenas diz aquilo que já está dito na Constituição.

A bem da verdade, o cerne da questão a respeito da **(não) garantia da estabilidade dos atuais servidores** reside no cotejo entre novos dispositivos da proposta. Da combinação entre o § 2º do art. 2º com a nova redação dada ao inciso I do § 1º do art. 41, emerge a **nova hipótese constitucional do servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado perder o cargo em razão de decisão proferida por órgão judicial colegiado.**

Prosseguindo a análise, **no inciso II do art. 2º**, o texto pretende induzir compreensão no sentido de que **a extinção de direitos** versada no art. 37, *caput*, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, **cuja grande maioria dos direitos tolhidos são de ordem**

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/arquivos/Perguntas-Frequentes.pdf>, acesso em 2 jun 2021.

<sup>16</sup> Observe-se a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao Art. 41 da Constituição Federal: “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.”

**remuneratória** (como as verbas decorrentes de tempo de serviço analisadas acima), não alcançaria os servidores que já integram o serviço público. Todavia, na sequência, a literalidade do dispositivo traz **2 (duas) ressalvas: 1) na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos; 2) exceto se houver alteração ou revogação da referida lei.** Portanto, por meio dessas duas ressalvas, a primeira que **fixa prazo para existência dos benefícios** e a segunda que **prevê a eliminação normativa dos direitos**, não se tem a efetiva aplicação dessa (falsa) garantia, qual seja, de que os atuais servidores estariam de fora das novas vedações previstas nas alíneas do inciso XXIII do caput do art. 37.

Em outras palavras, **o próprio texto da PEC/32 apresenta duas exceções pelas quais os atuais servidores podem ser atingidos pelas novas regras que extinguem direitos.**

Demais disso, percebe-se que estamos a tratar de uma **regra de transição “com hierarquia constitucional”**, que autoriza, **principalmente por meio dessa segunda ressalva**, que uma norma infraconstitucional superveniente **extinga por alteração ou revogação os direitos de quem já é servidor público**, de modo que tais direitos também **já estão sendo vedados por meio de alteração na própria Carta Magna**. Por conseguinte, não haveremos de evocar, no futuro, a partir da entrada em vigor da PEC/32, a inconstitucionalidade de norma que venha a extinguir os mesmos direitos já vedados pela presente Emenda, sobretudo aqueles que estão contidos nas alíneas de "a" a "j" do inciso XXIII do art. 37 da CF, os quais os atuais servidores fazem jus.

Desta feita, restam sensivelmente esvaziadas as **teses de inconstitucionalidade** das normas extintivas dos referidos direitos respaldadas no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que dispõe sobre **o direito adquirido**, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, bem como as lastreadas no art. 37, XV, da CF, que prevê **a irredutibilidade do subsídio e dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos**. Com esse novo cenário – **a partir da possível promulgação da Emenda pelas mesas das duas casas legislativas e entrada em vigor do novo regime jurídico** – teremos de nos socorrer ao

raro controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre o poder constituinte derivado reformador em sede de Emenda Constitucional já vigente.

Logo, por intermédio da regra de transição, que tem como vetores as ressalvas acima expostas, **resta cristalina a possibilidade da extinção de direitos, inclusive, concernentes à estabilidade e às remunerações dos atuais servidores**, o que decerto não coaduna com a narrativa criada pelo Governo Federal.

**Roborando com esse raciocínio**, destaque-se que a **Consultoria Legislativa do Senado chegou à mesma conclusão** em estudo consignado na Nota Informativa nº 5.394, de 2020<sup>17</sup> ao analisar o dispositivo em apreço:

**Todavia, há ressalva ao final do inciso II do art. 2º que permite que as vedações elencadas nas alíneas do inciso XXIII do caput do art. 37, acrescentadas pela PEC nº 32, de 2020, incidam sobre o regime jurídico do atual servidor público, bastando para tanto que a lei que os preveja seja alterada ou revogada.** Nessas hipóteses, havendo a alteração ou revogação, não há que se falar em preservação do direito adquirido do atual servidor público. Os atuais servidores, no entanto, quando adquirirem a estabilidade, poderão perder o cargo nas hipóteses previstas no novo regime, como a decisão judicial proferida por órgão colegiado (art. 41, § 1º, I, proposto).

Para concluir este tópico, a título de sugestão, caso fosse a real intenção de quem elaborou o texto da proposta dispor, expressamente, que os direitos dos atuais servidores estão de fato e de direito garantidos, dever-se-ia **modificar as expressões (ressalvas) previstas no inciso II do art. 2º substituindo-as pela seguinte redação:**

**II - a não aplicação do disposto no art. 37, caput, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese de haver lei específica vigente na data de promulgação desta Emenda que tenha concedido os benefícios ali referidos, ainda que ocorra alteração ou revogação da referida lei.**

Fazendo isto, o discurso do Executivo Federal e a literalidade da Emenda - pelo menos neste ponto - estariam em consonância no sentido de assegurar os direitos dos

---

<sup>17</sup> SENADO. Nota Informativa 5.394/2020. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/RA-NI-5394-2020-SENADO-FEDERAL.pdf>, acesso 2 jun 2021.

atuais servidores, inclusive, dos que hoje integram a Segurança Pública.

## 2. Intempestividade e vícios da proposta

**As alterações e efeitos discorridos**, quando despidos do pragmatismo econômico-fiscal **contestável**<sup>18</sup> e do fanatismo ideológico que lhes são característicos, reverberam negativamente por todo o país, ao passo que são **intempestivos e viciados**, lançados em prejuízo da constante necessidade de se buscar um **Estado Necessário**<sup>19</sup>.

**As medidas são intempestivas porque foram idealizadas em período de normalidade pré-pandêmico e executadas em cenário totalmente adverso, de fortes incertezas, em pleno curso da crise sanitária.** É um verdadeiro paradoxo político este impulsionamento da proposta no momento em que resta incontestável a noção, no inconsciente coletivo, da sustentação da sociedade por meio dos integrantes dos órgãos prestadores dos serviços públicos essenciais, dentre eles, os servidores da saúde e Segurança Pública.

Ainda no que tange ao despropósito temporal da proposta, **principalmente em relação aos servidores da Segurança Pública**, cumpre destacar que estes profissionais, responsáveis por exercerem atividades fundamentais de controle social em momentos de instabilidade, não cessaram suas atuações durante todo esse período excepcional de

---

<sup>18</sup> Segundo a Nota Técnica 69/21, da Consultoria Legislativa do Senado, apesar da proposta ter sido apresentada pelo Poder Executivo como “medida de redução de gastos públicos, a PEC 32/20 apresenta diversos efeitos com impactos fiscais adversos, tais como aumento da corrupção, facilitação da captura do Estado por agentes privados e redução da eficiência do setor público em virtude da desestruturação das organizações” do Estado brasileiro. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/view>, acesso 4 jun 2021.

<sup>19</sup> “O Estado Necessário, por sua vez, caracteriza-se por sua capacidade de fazer emergir e atender às demandas da maioria da população e colocar o país numa rota que leve a estágios superiores de civilização” ALBUQUERQUE, Denise. O Planejamento estratégico governamental como instrumento necessário para a transformação do Estado herdado em Estado necessário. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/o-planejamento-estrategico-governamental-como-instrumento-necessario-para-a-transformacao-do-estado-herdado-em-estado-necessario>, acesso 05 jun 2021.

pandemia, trabalhando sempre na linha de frente e com alto nível de exposição à contaminação pelo vírus – além dos riscos já inerentes às suas funções. Sem abandonar a população, os policiais seguem atendendo em plantões e nas ruas, socorrendo vítimas, investigando crimes e realizando prisões de criminosos. Distintamente de outras carreiras, não há *home office* para os integrantes das forças de Segurança Pública.

Com efeito, o Estado Brasileiro, por intermédio do Governo Federal, não poderia simplesmente ignorar os **riscos e o regime diferenciado mais gravoso** de trabalho aos quais profissionais como esses são submetidos.

A fim de alcançar em detalhes o atual **cenário enfrentado pelos órgãos de Segurança Pública** dos Estados, adote-se como parâmetro a Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo<sup>20</sup>, durante todo o ano de 2020, 1.643 (mil seiscentos e quarenta e três) policiais civis foram afastados em decorrência de COVID-19 e 19 (dezenove) morreram em razão da doença. Já neste ano de 2021, 981 (novecentos e oitenta e um) foram afastados e 71 (setenta e um) faleceram em razão da COVID-19. As mortes de policiais civis cresceram assustadoramente neste ano. Em cada ano referido, morreram mais policiais em decorrência da doença do que em confrontos.

Necessário também ressaltar que, no caso de São Paulo, em que já existe uma defasagem de 14 mil policiais civis<sup>21</sup> nos quadros, cada policial afastado ou que venha a falecer em decorrência do vírus faz muita falta não só para seus familiares, mas também para o órgão Polícia Civil e, por consequência, para a segurança do cidadão. Lamentavelmente, todavia, essa categoria de profissionais, **assim como todas as demais que integram a Segurança Pública** – já comumente desvalorizadas pelos governantes – parece estar sendo **ignorada** durante todo o processo de **elaboração da PEC/32**.

**No que tange aos vícios da proposta do Governo Federal**, é fato que está

<sup>20</sup> SÃO PAULO. Polícia Civil do Estado de São Paulo.

<sup>21</sup> SÃO PAULO. Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo.



impregnada da **visão unilateral do Ministério da Economia**, fundamentada na deletéria simbiose entre **conceitos fiscais e de mercado**. O erro na falta de prospecção amplificada do cenário, não tendo como norte primário o **ponto de vista da Administração pública e sua complexidade**, pode ter como consequência a derrubada estrutural das carreiras aqui sob análise, que dão sustentação à Administração Pública, **resultando num somatório de prejuízos não calculados pelo Governo.**<sup>22</sup>

Nesse sentido, as medidas contidas na PEC/32 também descumram das **necessidades prementes da população** por serviços de melhor qualidade, na medida em que, conforme demonstrado nos tópicos anteriores, promovem (por analogia) uma temerária e desqualificada **demolição por implosão**<sup>23</sup> da estrutura jurídico-organizacional dos servidores e serviços públicos do Brasil.

Demais disso, para suprir as **exigências e as demandas dos cidadãos** por melhorias no bojo dessa complexa estrutura do Estado é determinante considerar com efetividade o **desenvolvimento e a valorização do seu capital humano**. Mudanças positivas na Segurança Pública, por exemplo, são viabilizadas por meio da **alocação racional de recursos públicos**, com investimentos em **qualificação continuada** e incentivos que promovam o **mínimo de compensação** aos profissionais que exercem essa atividade. Entretanto, tais **premissas não estão sendo observadas** nessa desestruturação intitulada de “reforma”.

Ao contrário do que podem versar os **argumentos puramente econômicos ou**

---

<sup>22</sup> Ainda segundo a Nota Técnica 69/21 da Consultoria Legislativa do Senado: “os efeitos previstos [na proposta] de redução de despesas são limitados, especialmente no caso da União. Assim, estimamos que a PEC 32/20, de forma agregada, deverá piorar a situação fiscal da União, seja por aumento das despesas ou por redução das receitas”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/view>, acesso 4 jun 2021.

<sup>23</sup> Para ilustrar o procedimento e as implicações estruturais decorrentes da PEC/32 no ordenamento e Administração pública, tomemos por empréstimo os termos da Engenharia Civil: “A **demolição por implosão** é geralmente utilizada em áreas urbanas e para a **demolição de grandes estruturas** [...]. A colocação dos **explosivos** e o **tempo de implosão** depende do tipo da estrutura a ser demolida. É necessário uma equipe especializada para **evitar acidentes** e qualquer **dano adicional** que **os explosivos podem causar**. Disponível em: <https://www.escolaengenharia.com.br/tipos-de-demolicao/>, acesso 2 jun 2021.

**até mesmo simplistas**, evitar a extinção de direitos especificada no presente estudo está longe de ser uma atitude refratária ao Governo ou de privilégio, afinal, **proteger os direitos dos profissionais** que prestam os **serviços essenciais à população**, além de uma **questão humanitária**, é também **preservar o funcionamento do Estado de Direito**.

### 3. Síntese

**Em resumo, de maneira concomitante, a PEC/32** possui a etiqueta do estratagema do “bode na sala”, demonizando os servidores públicos para anunciar em seguida que resolveu o problema por meio da “reforma”; não alcança o Judiciário e o Legislativo, o que esvazia totalmente a narrativa do Governo de combate aos privilégios nas carreiras públicas; desconsidera recortes metodológicos imprescindíveis ao bom planejamento das políticas públicas de Estado, dentre os quais, as particularidades dos servidores dos três níveis da federação e dos três poderes; inova com a introdução de um corpo estranho nas carreiras típicas de Estado, a figura do *trainee*; aborda essa temática das carreiras típicas de forma açodada e disruptiva sem fixar parâmetros para uma futura regulamentação; extingue verbas salariais decorrentes de tempo de serviço, agravando o quadro remuneratório de parte dos policiais brasileiros; apresenta regra de transição que possibilita a extinção de direitos concernentes à estabilidade e à remuneração dos atuais integrantes das forças policiais; é intempestiva, pois idealizada em período “pré-pandêmico” e executada em cenário totalmente distinto, de forte instabilidade, bem no curso da crise sanitária; é viciada em razão da visão unilateral por parte do Ministério da Economia, lastreada numa prejudicial vinculação entre conceitos fiscais e de mercado, em detrimento da estrutura e do capital humano que compõem os serviços de maior interesse da população.

## 4. Conclusão

A título de conclusão, vale lembrar que tudo isso **atinge diretamente e causa sérios danos aos profissionais da Segurança Pública**. Resta-nos agora combater com veemência o avanço da proposta no Congresso Nacional, **chamando à responsabilidade deputados e senadores**. No fim das contas, todos os atores políticos envolvidos, principalmente os parlamentares, não devem querer **figurar em coautoria com o Governo Federal e seu Ministro da Economia** nesta **estratégia de desconstrução** dos servidores e serviços públicos essenciais da **Segurança Pública**.

## Referências Bibliográficas

ADPESP. *ADPESP reprova vedação de concursos públicos no estado de São Paulo em 2021*. Disponível em: <<https://www.adpesp.org.br/adpesp-reprova-vedacao-de-concursos-publicos-no-estado-de-sao-paulo-em-2021>, acesso em: 02 de jun. de 2021.

ALBUQUERQUE, Denise. O Planejamento estratégico governamental como instrumento necessário para a transformação do Estado herdado em Estado necessário. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/o-planejamento-estrategico-governamental-como-instrumento-necessario-para-a-transformacao-do-estado-herdado-em-estado-necessario>, acesso 05 jun 2021.

BRASIL. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/arquivos/Perguntas\\_Frequentes.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/arquivos/Perguntas_Frequentes.pdf), acesso em 2 jun 2021.

BUENO, Gustavo Mesquita Galvão; PEREIRA, André Santos; ROCHA JÚNIOR, Arnaldo. PEC Emergencial: Os disparos contra a segurança pública. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342843/pec-emergencial-os-disparos-contra-a-seguranca-publica>, acesso em 04 jun 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Atividade Legislativa, 2021*. PEC 186/2019 (Fase 1 - CD). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2272137>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

HC 84548/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, julgamento em 21/06/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630134>, acesso em 04 jun 2021.

MARQUES, Rudinei e CARDOSO JR. José Celso (orgs.). *Rumo ao Estado necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido*. Brasília: FONACATE, 2021, p. 164. [livro eletrônico]

REIS, Ivo S. G. *Reforma Da Imprevidência: O Mantra Da Persuasão*, 2019. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/Reforma\\_Da\\_Imprevidência\\_O\\_Mantra\\_Da\\_Pe.html?id=7TykDwAAQBAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.br/books/about/Reforma_Da_Imprevidência_O_Mantra_Da_Pe.html?id=7TykDwAAQBAJ&redir_esc=y), acesso em: 21 de fev. de 2021.

SÃO PAULO. Polícia Civil do Estado de São Paulo. serviço Estadual de Informações ao Cidadão. *Pesquisas solicitadas pelos protocolos de 25 de fevereiro de 2021 e 30 de abril de 2021*. São Paulo, 2021.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa, 2021*. Emenda à Constituição nº 186, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

SENADO FEDERAL. *Nota Informativa 5.394/2020*. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/RA-NI-5394-2020-SENADO-FEDERAL.pdf>, acesso 2 jun 2021.

SENADO FEDERAL. *Nota Técnica 69/21*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas>, acesso em 03 jun 2021.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa, 2021*. Emenda à Constituição nº 32, de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>, acesso em 02 jun 2021.