

INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES DOCTUM DE SERRA

FERNANDA ACYPRESTE ALFREDO

REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COM ÊNFASE NA
ESTABILIDADE

SERRA/ES 2021

FERNANDA ACYPRESTE ALFREDO
FACULDADES DOCTUM DE SERRA

**REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COM ÊNFASE NA
ESTABILIDADE**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito das
Faculdades Doctum de Serra, como
requisito à obtenção do título de Bacharel
em Direito.**

**Área de Concentração: Direito
Administrativo, Direito Constitucional.**

**Professor Orientador: Msc. Fernando
Amarante Barcellos Filho.**

SERRA/ES

2021

FOLHA DE APROVAÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COM ÊNFASE NA ESTABILIDADE**, elaborado pela aluna **FERNANDA ACYPRESTE ALFREDO** foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito das faculdades **FACULDADE DOCTUM DE SERRA**, como requisito parcial da obtenção do título de **BACHAREL EM DIREITO**.

Serra/ES, ____ de _____ 2021

Prof. Orientador

Prof. Examinador 1

Prof. Examinador 2

RESUMO

O presente trabalho visa fazer uma análise para verificar se a Emenda Constitucional 32/2020 é materialmente constitucional ou inconstitucional segundo o princípio da vedação do retrocesso. De início o trabalho vem trazendo o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, que de fato veio positivado na Constituição Federal de 1988, entretanto, antes disso, houve muita luta, na história jurídica do direito administrativo nesse sentido, na conquista dessa citada positivação. Logo após, houve um período que o governo mudou sua visão sobre o regime jurídico, querendo impor uma administração mais gerencial que foi um período chamado de “reforma administrativa” no qual foi aprovada a Emenda Constitucional 19/1998 em que há uma mudança do regime jurídico único para um regime jurídico misto. E por fim, até chegar ao regime atual, a Emenda Constitucional 19/1998 sofreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 21/35 que declarou a Emenda Constitucional 19/1998 formalmente inconstitucional, de forma que deixou de vigorar o regime jurídico misto e voltou ao regime jurídico único. Dando seguimento é explanado a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 que está atualmente em tramitação no Congresso, trazendo as principais mudanças que ela pretende fazer no regime jurídico caso seja aprovada. São mudanças bem diferentes, sendo uma das principais dela o fim da estabilidade para a maioria dos cargos públicos. E por fim, conceitua-se o princípio da vedação do retrocesso, sua origem histórica. Conceitua-se também o princípio da boa administração pública, concluindo que tal não pode retroceder por ser um direito fundamental. E dentro dessa linha de raciocínio, entende-se que a estabilidade é um dos núcleos duros dessa boa administração, sendo um dos institutos jurídicos de maior importância para garantir, de fato, que administração pública não venha a retroceder voltando ao estado de patrimonialismo. Diante disso tudo, conclui-se também que a Emenda Constitucional 32/2020 é materialmente inconstitucional segundo o princípio da vedação ao retrocesso.

Palavras-Chave: Regime Jurídico Único dos Servidores Público. Emenda Constitucional 19/1998. Ação Direta de inconstitucionalidade ADI 21/35 Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. Princípio da Vedação do Retrocesso. Princípio da boa Administração Pública. Estabilidade.

ABSTRACT

The present work aims to carry out an analysis to verify whether Constitutional Amendment 32/2020 is materially constitutional or unconstitutional according to the principle of prohibition of retrogression. Initially, the work has brought about the Single Legal System for Public Servants, which in fact was affirmed in the Federal Constitution of 1988, however, before that, there was a lot of struggle, in the legal history of administrative law in this sense, to achieve this aforementioned affirmation. Soon after, there was a period when the government changed its view on the legal regime, wanting to impose a more managerial administration, which was a period called "administrative reform" in which Constitutional Amendment 19/1998 was approved in which there is a change in the regime single legal framework for a mixed legal regime. And finally, until reaching the current regime, Constitutional Amendment 19/1998 suffered a Direct Action of Unconstitutionality ADI 21/35 which declared Constitutional Amendment 19/1998 formally unconstitutional, so that the mixed legal regime ceased to apply and returned to single legal regime. Continuing, the Proposal for Constitutional Amendment 32/2020 that is currently being processed in Congress is explained, bringing the main changes that it intends to make in the legal system if approved. These are very different changes, one of the main ones being the end of stability for most public offices. And finally, the principle of the prohibition of retrogression is conceptualized, its historical origin. The principle of good public administration is also conceptualized, concluding that this cannot go back as it is a fundamental right. And within this line of reasoning, it is understood that stability is one of the hard cores of this good administration, being one of the most important legal institutes to guarantee, in fact, that public administration does not recede, returning to the state of patrimonialism. In view of all this, it is also concluded that Constitutional Amendment 32/2020 is materially unconstitutional according to the principle of prohibition of retrogression.

Keywords: Single Legal Regime for Public Servants. Constitutional Amendment 19/1998. Direct Unconstitutionality Action ADI 21/35 Proposal for Constitutional Amendment 32/2020. Regression Prohibition Principle. Principle of good Public Administration. Stability.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O DIREITO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: REGIME JURÍDICO ÚNICO	7
3. PEC 32/20: A NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA QUE O GOVERNO QUER INSTAURAR	10
4. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO: A EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2020 E SUA INCONSTITUCIONALIDADE	13
5. CONCLUSÃO	16
6. REFERÊNCIAS	17

1 – INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa fazer uma análise para verificar se a Emenda Constitucional 32/2020 é materialmente constitucional ou inconstitucional segundo o princípio da vedação do retrocesso.

O Princípio da vedação ao retrocesso diz que uma vez conquistado um direito fundamental, ele não pode mais deixar de existir ou seja, retroceder, e a boa administração pública é um direito fundamental, portanto não poderá ela retroceder. Ao contrario disso, alguns governos têm tentado suprimir institutos legais que fazem hoje parte de um direito positivado na Constituição Federal de 1988, que é o Regime Jurídico dos Servidores Públicos, o qual engloba os direitos já garantidos dos servidores públicos, como é o caso, por exemplo, da estabilidade, do anuênio, que é o ajuste de um por cento ao ano para os servidores públicos. Exemplo típico desse retrocesso é o Projeto de Emenda Constitucional 32/2020, que tramita nesse momento nas casas legislativas brasileiras e visa como já foi falado reduzir a estabilidade fazendo uma nova divisão dos cargos públicos em vinculo por prazo determinado, cargo com vinculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento, sendo a estabilidade restrita somente aos cargos típicos de Estado.

Essa Emenda tem a intenção de transformar todo sistema do Regime jurídico Único dos Servidores Públicos atual que está previsto na Constituição Federal de 1998, nos seus artigos 37 e 39 e na Lei 8.112/90 que é o estatuto do servidores civis da União e que já positivou vários direitos que não podem retroceder por fazerem parte da boa administração pública, conforme prevê o princípio da vedação ao retrocesso.

Para a realização de tal análise, esse trabalho tem por objetivo discorrer sobre o instituto do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, fazendo uma análise da trajetória histórica, de como ele é hoje e de como tem surgido propostas de modificações como a Proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020, expondo o posicionamento da legislação e de alguns princípios de direito, buscando identificar a inconstitucionalidade da já citada Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 segundo o princípio da vedação ao retrocesso.

2 – O DIREITO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: REGIME JURÍDICO ÚNICO.

Primeiramente, necessário se faz expor o conceito de servidor público hoje, dentro do contexto que será abaixo explicado. Segundo a Lei 8.112/90 que é o estatuto do servidor público, o conceito é o seguinte:

“Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público” (BRASIL, 1990, art. 2º)

E Também o conceito de cargo público:

“Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.” (BRASIL, 1990, art. 3º)

Já o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos se trata de um conjunto de princípios e regras que contém deveres, direitos, diretrizes e normas de conduta que regularizam o vínculo entre o servidor Público e o Poder Público vigente hoje no Brasil, teve início com a Constituição Federal de 1988, mas precisamente, em seu art. 39, que prevê:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.” (CF 1988, art. 39)

A Constituição de 88 traz tais princípios em seu Título III – Da organização do Estado, mais especificamente em seu Capítulo VII – Da Administração Pública (Seção I – Das Disposições Gerais e na Seção II Do Servidor Público). Como exemplo bem característico dos direitos de tal regime, podemos citar o acesso ao cargo público pela via do concurso, a irredutibilidade do salário e a estabilidade funcional, ele não é composto apenas disto, existindo muito mais disposições que não necessariamente precisamos citar neste trabalho.

O Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos tem um contexto histórico relevante que culminou em sua positivação e é fruto de um grande e trabalhoso processo de reorganização estatal alavancado pela luta de sindicatos de várias categorias de servidores públicos que vivenciavam instabilidade jurídica. O primeiro ato normativo, nesse sentido foi o decreto-lei 1.713 de 28/10/39 chamado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, entretanto a ele se misturavam servidores

não estatutários, com normas próprias, havendo situações de funções públicas sem cargos regulares correspondentes. Posteriormente foi aprovada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) excluindo expressamente os servidores públicos. Diante disso, inicia-se uma fase em de produção de textos normativos com o objetivo de aproximar os direitos dos servidores públicos aos da CLT. Nesse sentido, vemos a lei 1.711/52 e 1.890/53 substituídas pelo decreto-lei 200/67 prevendo a contratação da Administração Pública regida pela lei trabalhista, e, logo após, a lei 6.185/74 corroborou a contratação de forma celetista. Toda essa instabilidade, vista em todas as esferas federais, estaduais e municipais ao ponto de servidores desempenharem a mesma função, mas um ser regido pela CLT, e, outro por estatuto próprio, até mesmo recebendo salário diferente, caracterizando um contexto de ofensa a direitos individuais de servidores públicos, de interferência na qualidade da prestação do serviço à sociedade, na violação da responsabilidade ética. Dessa forma positivou-se o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição Federal de 1988.

Uma das garantias mais importantes dentro do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos é a estabilidade. Ela está prevista no art. 41 da CF e diz que: o servidor público estável só perderá o cargo: 1) em virtude de sentença judicial transitada em julgado, 2) mediante processo administrativo que lhe seja assegurada ampla defesa, 3) mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa ou 4) para redução de despesas com pessoal, conforme art. 169, §4 da CF. Cabe ressaltar que essas duas últimas formas citadas de perda da estabilidade foram acrescentadas ao texto original da CF pela Emenda Constitucional 19/1998. A importância de tal instituto jurídico reside no fato da estabilidade ser instrumento para a garantia do princípio da impessoalidade, garantido que o servidor não trabalhará em função de pressão política ou econômica.

Acontece que no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso o Regime Jurídico Único sofre grandes críticas, e, vem a sofrer alterações com a Proposta de uma Emenda Constitucional, a 19 de 1998, também chamada de “Reforma Administrativa”. “Tal governo via o Regime Único como inadequado, como um empecilho para a liberdade de empreendimento” (MARIANO E SOUZA, 2020). Com a Emenda Constitucional 19/1998 o artigo 39 da Constituição Federal de 1988 vem

com uma nova redação, “e trás a vigência de um novo regime jurídico que mexe com a estrutura da contratação de pessoal para os cargos públicos, estabelecendo-se um regime misto.” (COSTA & SAMPAIO, 2019). Vale ressaltar que se mechemos no processo de contratação e permitimos que funcionários públicos sejam contratados pelo regime da CLT, assim também eles poderão ser demitidos, perdendo tais funcionários muitas das prerrogativas de funcionários públicos do Regime Jurídico Único, como a já citada estabilidade, por exemplo. O artigo 39 da Constituição Federal de 1988 com a nova redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998 vem descrito assim:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.” (CF 1988, art. 39 com redação dada pela EC 19/1988)

Entretanto os Partidos PT, PDT, PC do B e PSB entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade a ADI 21/35 alegando que a Emenda Constitucional 19/1998 não possuía formalidade legal, nem legalidade material. No que diz respeito à formalidade legal, a Emenda Constitucional 19/1998 não foi aprovada de acordo com o processo legislativo determinado no §2, do art. 60 da própria Constituição Federal de 1988, que diz:

“§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.”(CF 1988, art. 60, §2º)

E, segundo (FRANÇA, GONÇALVES, QUEIROZ, DE ALMEIDA & BOFF, 2019), “o caput do art. 39 destacado para ser votado em separado não foi aprovado pelo regime bicameral, nem pela maioria qualificada que é de três quintos, conforme já citado no texto constitucional”. É o que mostra o texto da própria Ação Direta de Inconstitucionalidade 21/35 citada abaixo:

“Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998 e, na parte remanescente, julgava parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do caput do art. 39 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o julgamento foi suspenso.” (STF, ADI 21/35).”

Portanto, de tudo isto podemos concluir que hoje vigora o Regime Jurídico Único no Brasil, de forma liminar, e não mais o regime misto, garantido por esta Ação Direta de Inconstitucionalidade 21/35.

3 – PEC 32/20: A NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA QUE O GOVERNO QUER INSTAURAR.

A mais nova proposta de reforma administrativa se trata da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, uma Proposta de Emenda Constitucional que vêm trazendo bastante alterações, tanto que são vinte e sete trechos da Constituição sendo modificados e outros noventa e oito novos, cujo quatro são artigos inteiros. O importante aqui são as principais mudanças na seara do Regime Jurídico Único do Servidor Público, uma vez que a Proposta de Emenda Constitucional trata de muito mais assuntos, como já citado a amplitude da sua abrangência.

Vale ressaltar uma crítica explanada por (PECI, 2020), que “diz que políticas públicas tão grandiosas e ambiciosas como essa Proposta de Emenda Constitucional que ignoram a burocracia pública e a grandiosidade da temática que tentam resolver os problemas com um só ato, de fato falharão.” Portanto, nessa linha de raciocínio, não se poderia tratar um assunto tão relevante como o regime jurídico único, numa Proposta de Emenda Constitucional tão ampla, e de uma só vez.

Com a análise das principais mudanças da Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, e a compreensão do novo Regime jurídico que o governo quer implantar, poderemos então avaliar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade deste novo regime.

E nesse diapasão a primeira coisa a mencionar é que a reforma, se aprovada valerá para todas as esferas dos poderes legislativo, executivo e judiciário, entretanto não vale para os chamados Membros do poder: parlamentares, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores, promotores e procuradores, nem para militares.

A nova Proposta de Emenda Constitucional traz uma novidade que são os cargos típicos de estado, uma categoria diferenciada de vínculo que será determinado por lei ordinária. E somente estes cargos típicos de Estado é que terão estabilidade, conforme o art. 41 da PEC:

“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.” (PEC32/2020)

Entretanto para adquirir a estabilidade, além de passar pelo vínculo de experiência, como se pode entender do artigo acima o servidor deve passar por um ano de efetivo exercício com desempenho satisfatório. Poderia se dizer que tal servidor passaria por dois estágios probatórios, embora a nova Proposta de Emenda Constitucional não usa essa denominação. Portanto quase a totalidade dos servidores públicos não terão estabilidade, que seriam as outras classes taxadas pelo dispositivo da proposta citados abaixo no art. 39, especificamente nos incisos II, III e V:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

II - vínculo por prazo determinado;

III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV - cargo típico de Estado;

V - cargo de liderança e assessoramento.”(PEC 32/2020, art. 39, inc I, II, III, IV, V)

Os demais servidores, quais sejam, aqueles que a futura lei não designar como cargo típico de estado, poderão ser demitidos por maneiras que uma futura lei discricionariamente disporá, salvo por “motivação político-partidária”, uma vez que assim está disposto no texto da Proposta de Emenda Constitucional. Entretanto é fato que a pressão política sobre o servidor sempre existirá, mesmo que seja camuflada.

“À título exemplificativo, pode-se clarificar o retrocesso que a supressão da estabilidade acarretaria na prestação dos serviços públicos, elencando suas inevitáveis consequências, como a multiplicação de pareceres jurídicos sob encomenda “ao sabor do patrão”, as pressões políticas para cancelamento de inscrições em dívida ativa e multas aplicadas aos “amigos do rei”, a restrição à liberdade de cátedra e à autonomia universitária, com a perseguição e controle da atuação de professores, a exoneração de servidores por mal desempenho para encobrir a “caça às bruxas” por motivo de convicções políticas, o aumento dos casos de corrupção, prevaricação e assédio moral no setor público de uma forma geral.” (SOUZA, MARIANO, 2020, p. 22)

Ainda assim não se pode deixar de mencionar a importância da conquista da estabilidade.

“A reforma é ambígua no que diz respeito ao instituto de estabilidade dos servidores públicos. Ela prevê que o Regime Jurídico Único seja substituído por vínculos distintos, entre os quais se destacam os Cargos Típicos de Estado e os Cargos por Prazo Indeterminado, para os quais se mantém a exigência de concurso público, dando nomes novos ao que já existe, como

apontado pelo professor Carlos Ari Sunfeld. A premissa de que nem todos os cargos públicos precisariam ter o mesmo tipo de vínculo ou grau de estabilidade esbarra em problemas de ordem prática e em riscos de retrocessos históricos.” (ALKETA, 2020, online)

A questão previdenciária fica dessa forma. Servidores que terão Regime de Previdência Própria do Servidor: servidores com vínculo de experiência, servidores de cargos com vínculo por prazo indeterminado e cargos típicos de estado. Servidores que estarão sobre o regime previdenciário do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS): os agentes de cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, agentes de cargo temporário, agente de mandato eletivo, o empregado público, servidores com vínculos por prazo determinado e servidores admitidos exclusivamente para cargo de liderança e assessoramento.

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

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

II - do regime geral de previdência social:

a) os agentes públicos a que se refere o art. 40, § 13, da Constituição;

b) os servidores com vínculo por prazo determinado; ou

c) os servidores admitidos exclusivamente para cargo de liderança e assessoramento.” (EC 32/2020)

“Art. 40, § 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)” (CF de 1988)

Entre outras mudanças podemos citar também que o instituto legal chamado anuênio, que determinava um aumento de salário de 1% para o servidor público anualmente, com a nova Proposta de Emenda Constitucional será extinto.

A aposentaria compulsória não poderá mais acontecer como punição ao servidor. Além da proibição de reajustes salariais retroativos. Cargos comissionados e funções gratificadas serão extintos para dar lugar aos novos cargos de liderança e assessoramento.

No regime vigente é vedado a acumulação de cargos públicos para todos os servidores públicos conforme prevê o art. 37, XVI, a, b, c e XVII da Constituição Federal de 1988. As exceções são apenas as expostas abaixo como segue o texto constitucional:

“a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.” (CF1988)

Já na Proposta de Emenda Constitucional, em seu art. 17, somente os ocupantes de cargos típicos de estado é que não poderão ocupar outra atividade remunerada, a não ser no caso de exercício da docência ou de atividade própria da área da saúde regulamentada, conforme o texto abaixo:

“XVI -é vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência;

XVI-A - não se aplica a limitação do inciso XVI ao exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, por ocupante de cargo típico de Estado, quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, caput, inciso VII;” (PEC 32/2020)

Já para os outros cargos não havendo incompatibilidade de horários e conflito de interesses, e permitido o acúmulo de dois cargos, conforme o artigo abaixo.

“XVI-B - é autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, caput, inciso VII;” (PEC32/2020).

4 – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO: A EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2020 E SUA INCONSTITUCIONALIDADE

“Primeiramente se faz necessário esclarecer que o Princípio da Vedação do Retrocesso é um mecanismo que visa proteger direitos fundamentais que foram conquistados com tanto esforço evitando que ele desapareça o que configuraria um evidente retrocesso.” (GARCIA, 2020).

Já para (QUINTILIANO, L. D. online):

“A teoria da proibição de retrocesso social, em sentido amplo, fundamenta-se na concepção de que o grau atingido de conquistas em direitos fundamentais não pode recuar. Num sentido mais estrito, ela diz respeito à eventual impossibilidade de o legislador regredir na concretização de direitos sociais”

E Também segundo o mesmo autor podemos contemplar suas raízes históricas:

“A proibição de retrocesso social, embora seja sempre tratada sob o prisma dos direitos sociais, teve seu desenvolvimento na Alemanha ligado à proteção dos direitos de liberdade. Não obstante, sua formulação teórica original teria sido invocada na doutrina italiana para tratar da “vedação de geração de uma omissão inconstitucional”. (Quintiliano L. D. online):

Já no Brasil o princípio da vedação do retrocesso tem início com José Afonso da Silva.

“pode-se afirmar que José Afonso da Silva plantou as sementes do princípio em comento com sua classificação acerca da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, caracterizando as normas programáticas como aquelas que vinculam o Estado ao cumprimento de certos fins e a consecução de certas tarefas, demandando, por via de consequência, a obrigação de progressiva concretização dos direitos sociais. Nessa perspectiva, o princípio da proibição do retrocesso social também não surge como realidade tópica em nossa ordem constitucional, mas decorre de sua leitura sistêmica e significa uma garantia de proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador (constitucional ou ordinário), da Administração Pública ou do próprio Poder Judiciário, que impliquem supressão ou restrição das garantias ou dos níveis de concretização já alcançados nos direitos existentes.” (SOUZA & MARIANO, p. 141, 2020)

Portanto podemos concluir que, o princípio da vedação ao retrocesso significa que o Estado, depois de ter implantado, garantido um direito caracterizado como fundamental ao ser humano, está vinculado a essa garantia, não podendo mais retroceder e negar esse direito, não podendo mais praticar nenhum ato que vulnere ou coloque em risco a eficácia de tal direito.

E dentre os princípios fundamentais, que não devem retroceder, é de relevante importância explicar neste trabalho o denominado direito fundamental à boa administração pública. Nesse sentido assim afirma (RECK & BEVILLAQUA, p. 188, 2020).

“Muito se comenta sobre a necessidade de eficiência e eficácia dos serviços e das políticas públicas, de transparência na gestão pública e de acesso à informação. Trata-se, pois, de variadas vertentes que induzem ao reconhecimento do direito fundamental à boa administração, não expressamente previsto no texto constitucional, mas que decorre do sistema de valores e princípios adotados pela Constituição Federal de 1988. O direito em comento comporta diversas facetas, sendo que se separou aquela atinente à dimensão objetiva e sua utilização como parâmetro interpretativo da Lei de Improbidade Administrativa.”

A boa administração pública, como cita o autor, embora não positivada, se torna um princípio fundamental por ser ela o instrumento que garante que serviços e direitos

fundamentais vão ser prestados, pois é através da administração pública que o estado atua.

Segundo (SILVA, 2019) “O Direito à boa administração foi positivado na União Europeia, com a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu artigo 41, no ano de 2000, com caráter formal e material invocável perante os órgãos da União Europeia e não de seus estados-membros, embora possa ser aplicada aos estados membros quando ‘apliquem o direito da União’”

Na ordem jurídica portuguesa, especificamente, o direito à boa administração não é positivado, mas a jurisprudência o defende como um direito fundamental que se não cumprido pode acarretar graves consequências.

“Considerando-se, ainda, a natureza jusfundamental do direito à boa administração, a sua percepção como objetivos e diretrizes a serem cumpridos pela Administração Pública corresponde à sua dimensão objetiva, a qual compreende o valor que os direitos fundamentais assumem na ordem jurídica, como “[...] elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade [...]”, segundo Hesse (1998, p. 228), trazendo importantes derivações, como a proteção às garantias institucionais, a eficácia horizontal (possibilidade de invocação nas relações privadas, e a afirmação dos deveres de proteção estatal, consoante destaca Vieira de Andrade (2001), p. 111).”(SILVA, 2019, online)

Portanto se a boa administração pública é um direito fundamental como já determinado acima, podemos concluir que ela não pode retroceder porquanto isso seria inconstitucional segundo o princípio da vedação ao retrocesso.

“Ademais, sendo a boa Administração Pública um direito fundamental, existe um núcleo duro intangível e, por conseguinte, imune a supressões ou restrições legislativas que o afetem em sua essência, ainda que oriundas do poder constituinte derivado. Demonstrar-se-á, nessa toada, que a estabilidade no serviço público é um componente primordial desse núcleo duro e não pode ser abusiva ou arbitrariamente desconfigurada, tampouco extinta para atender aos interesses dos “capturadores do patrimônio público sob pena de se admitir um inconcebível retrocesso social”. (SOUZA & MARIANO, p. 128, 2020).

De fato, pode-se afirmar com certeza que a estabilidade, entre outras prerrogativas funcionais, são composição de um núcleo duro que deve ser protegido contra ataques legiferantes, como é o caso da Emenda Constitucional 32/2020, impedindo que haja um retorno do sistema jurídico a uma patrimonialização estatal nem a um estatismo abusivo. (SOUZA & MARIANO, 2020)

Voltando no já citado Decreto 200 de 1967, podemos entender o porquê da importância do da estabilidade e de sua conquista ao longo da história da Administração Pública Brasileira, é o que podemos ver abaixo:

“Trata-se do primeiro instrumento legal focado na flexibilização da administração pública, com ensejo de “autonomia administrativa, operacional e financeira das entidades da administração direta” (artigo 26, IV), “fortalecer o sistema de mérito” (artigo 25, VII) e promover a “avaliação periódica do rendimento e produtividade” (parágrafo. Único, h). Na prática, o marco legislativo foi suplantado pela cultura patrimonialista e o resultado foi a proliferação de órgãos e cargos que serviram para incentivar o clientelismo, nepotismo, corporativismo na administração pública e a divisão entre servidores estáveis e celetistas, sendo que estes últimos ficaram vulneráveis às demissões sem fundamentação e ao alvedrio dos agentes políticos que se sucediam. Houve com isso uma profunda degradação da imagem e perda de autoestima do funcionalismo público perante a população, o que favoreceu a elevação da estabilidade absoluta ao texto constitucional de 1988. (Régis. N. L, online).”

Nessa linha de raciocínio não é constitucional a Emenda 32/2020 segundo o princípio da vedação ao retrocesso, uma vez que, como já explicado acima existem institutos jurídicos que fazem parte do sistema administrativo positivado na constituição que determinam garantia de eficiência, que são nucleares ao direito fundamental á boa administração e não podem retroceder, como é o caso da estabilidade, por exemplo, que já citado no capítulo anterior vai ser praticamente para os servidores de cargos típicos de estado. E o restante? Deixarão de ser servidor público?

5 – CONCLUSÃO

Como foi visto, o presente trabalho veio trazer uma análise para verificar se a Emenda Constitucional 32/2020 é materialmente constitucional ou inconstitucional segundo o princípio da vedação do retrocesso.

Para isso, necessário se fez expor o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos em atual vigência, qual seja, a lei 8.112/90 e a Constituição Federal de 1998, juntamente com a Emenda Constitucional 19/98 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 2135.

Como já foi dito, ao fazer uma análise da Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, de fato foi necessário explanar as principais características e mudanças que esta Proposta de Emenda Constitucional, a qual está em análise no Congresso Nacional, visa fazer no Regime Jurídico Único.

Um dos institutos jurídicos conquistados na luta pelos direitos dos servidores públicos foi a estabilidade, criada para acabar com a proliferação de cargos para

incentivar o clientelismo, nepotismo, corporativismo na administração pública, para garantir que o servidor venha ser impessoal e livre de pressões políticas podendo, assim, prestar um trabalho mais eficiente, não sofrendo influência nem assédio de seus superiores hierárquicos. Tal instituto vem sofrendo retrocesso na Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, sendo reduzido apenas a uma parcela de servidores, voltando ao estado histórico pre Constituição de 1988.

Ainda assim, necessário se fez apresentar o princípio da vedação do retrocesso e o princípio da boa administração pública como um direito fundamental. O que nos permite concluir que se, a boa administração pública é um direito fundamental ela não pode retroceder, uma vez que o princípio da vedação do retrocesso diz que um direito fundamental, sendo conquistado, não pode mais deixar de existir. E é justamente isso que a Proposta de Emenda a Constituição 32/2020 vem fazendo, suprimindo o direito da boa administração pública, de modo que podemos considerá-la inconstitucional.

6 – REFERÊNCIAS

O QUE É REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. 2015. Disponível em: <https://georghumbert.jusbrasil.com.br/artigos/189787408/o-que-e-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos>. Acesso em 09 de out. de 2021.

FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO COM A REFORMA ADMINISTRATIVA. 19 de out. de 2020. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/335083/fim-do-regime-juridico-unico-com-a-reforma-administrativa>. Acesso em 10 de out. de 2021.

CONSULTOR JURÍDICO. Reforma administrativa e estabilidade no serviço público: o contrato vitalício. 15 de ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-15/publico-pragmatico-reforma-administrativa-estabilidade-servico-publico>.

MARIANO, Cynara Monteiro; SOUZA, Francisco Arlem Queiroz. A&C revista de direito administrativo e Constitucional. Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração Pública e a vedação ao retrocesso social. Instituto de Direito Romeu Felipe Barcelar. Belo Horizonte. V.20, n. 80, p.125 – 152, abr/jun. 2020. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1197>

COSTA, Elisa Ivna Pinheiro; SAMPAIO, Kleber Rocha. Faculdade Cearense em revista. Regime jurídico híbrido aplicado ao corpo funcional das autarquias corporativas: uma lesão ao princípio constitucional da isonomia. V. 1. Ed. 15º. P.61–74. 2019. Disponível em:

<http://ww2.faculdaDESCearenses.edu.br/revista2/images/revistas/2021/Vol152019.pdf#page=61>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 de out. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm.

Acesso em: 19 de out de 2021.

Correio Brasiliense, Blog do servidor. STF, 23 de ago. 2021. Disponível em: <https://blogs.correiobrasiliense.com.br/servidor/tag/adi-2135/>. Acesso em 19 de out. 2021.

Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2135 MC /DF. Relator: Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador>. Acesso em 19 de out. 2021.

FRANÇA, Alana Aparecida, GONÇALVES, Almir, QUEIROZ, Camila Gubiani, DE ALMEIDA, Priscila Baptista, BOFF, Victor Eduardo Bertoldi. O REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98. 13º ENCITEC - Encontro científico e tecnológico promovido pela faculdade assis gurgacz - fag toledo. 14 de nov de 2019. Disponível em: https://www.fasul.edu.br/projetos/app/webroot/files/controle_eventos/ce_producao/20171025-211031_arquivo.pdf. Acesso em 19 de out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 20 de out. de 2021.

IRINEU, Judite Martins. REFORMA ADMINISTRATIVA, TENDÊNCIAS GERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A PEC 32/2020. 10º Seminário de Administração Pública do IDP Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. 14, 15 e 16 de out de 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/TEMP.DESKTOP-7BQEH5V.005/Downloads/340-647-1-SM.pdf>. Acesso em 20 de out. 2021.

ALKETA, Peci. O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. Em Pauta: Revista de Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE). São Paulo, Nov. dez. 2020, Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/MzG7PCMWBjv7tDHdr8X3zCR/?stop=previous&lang=pt&format=html>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda da Constituição 32/2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=226208>

3. Acesso em 27 out. 2021.

BEVILACQUA, M. ; RECK, J. R. R&A Revista de Direito Administrativo. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. Belo Horizonte. Ano 20. P. 187-206. N 79. Jan./mar. 2020.

GARCIA, Sérgio Renato Tejada. O princípio da vedação de retrocesso na jurisprudência pátria: análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 36, jun. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34832>>. Acesso em: 04 nov. 2010.

QUINTILIANO, Leonardo David. Revista Internacional CONSINTER de Direito. A AUTOVINCULAÇÃO DO LEGISLADOR AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA E PORTUGUESA. N 09. Dez. 2019. *versão On-line* ISSN 2183-9522. Disponível em: http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-95222019000200255&lang=pt

SILVA, Clarissa Sampaio. O Direito Fundamental à boa administração: Da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira. SEQUENCIA Publicação do Programa de Pós graduação em Direito da UFSC. N 82, mai./ag.2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/Y5Nmhy9vrqmnmgqfBcctMCd/?lang=pt>. Acessado em: 07 de nov de 2021.