

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD**

**OS IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELA  
PEC Nº 32/2020 PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA  
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

RAIMUNDO NACÉLIO DA COSTA

SOUSA - PB

2021

RAIMUNDO NACÉLIO DA COSTA

OS IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELA  
PEC Nº 32/2020 PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA  
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Trabalho de conclusão de curso Apresentado  
ao Curso de Direito do Centro de Ciências  
Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de  
Campina Grande (UFCG), como exigência  
parcial para a obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

Orientador: Giliard Cruz Targino

SOUSA – PB



C837i Costa, Raimundo Nacélio da.  
Os impactos da reforma administrativa proposta pela PEC nº 32/2020 para os servidores públicos à luz da Constituição Brasileira de 1988. /Raimundo Nacélio da Costa. . – Sousa, 2021.  
61 p.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientador: Prof. Ms. Giliard Cruz Targino.

1. Reforma administrativa. 2. Servidores públicos. 3. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. 4. Administração pública. 5. Crise fiscal. I. Targino, Giliard Cruz. II. Título.

CDU: 342.9:35(043.1)

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Marly Felix da Silva  
Bibliotecária-Documentalista  
CRB-15/855°

2021

RAIMUNDO NACÉLIO DA COSTA

OS IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELA  
PEC Nº 32/2020 PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA  
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao curso de Direito do Centro  
de Ciências Jurídicas e Sociais da  
Universidade Federal de Campina Grande,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Conceito Final: \_\_\_\_\_

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Giliard Cruz Targino  
Universidade Federal de Campina Grande

---

Examinador (a)

---

Examinador (a)

## AGRADECIMENTOS

A Deus por ter mim dado forças para superar as dificuldades e a perseverança para continuar lutando para a realização desse sonho, com o ânimo necessário para nunca desistir.

A meu Filho Nicolás Rafael Araújo Costa por me mostra felicidade nas coisas mais simples e ser o motivo de felicidade e realização em minha vida.

Aos meus pais que me ensinaram que sempre é possível superar as dificuldades e que por mais difícil e demorado que seja a realização dos sonhos valem sempre a pena.

A minha esposa Jocerlandia Avelino de Araújo, por ser quase sempre paciente e meu porto seguro nas horas de desânimo e cansaço e estresse nessa caminhada. Por apoiar-me e entender minhas ausências, quando necessárias para realização desse sonho.

A universidade Federal de Campina Grande, o Curso de Direito de Sousa e todo corpo docente, que oportunizaram a conclusão dessa etapa e o surgimento de um novo horizonte.

A meu orientador e Amigo Professor Giliard Targino, pelo suporte na condução desse trabalho, pelo incentivo e as correções que me auxiliaram a superar os entraves nessa jornada de conclusão da monografia.

Aos amigos, Concita Siqueira, Sara Nívia, Gabriel Leite e Cavalcante Vieira, que compartilharam o início dessa árdua jornada pelos caminhos de Pau dos Ferros à Sousa, depois de um longo dia de trabalho, sem os quais não teria tido a oportunidade de iniciar o Curso e está concretizando essa etapa.

À minha turma de Direito 2016.1, por todas as alegrias compartilhadas, as emoções e cafés compartilhados, como também os momentos de apreensão e tristeza e dúvidas que fizeram marcadas para sempre, e as levarei para toda a vida.

Agradeço a todos os professores por me proporcionar o conhecimento não apenas o racional, mas a manifestação do caráter e afetividade na educação no processo de formação profissional, por toda dedicação, zelo e aprendizado transmitido, contribuindo de forma efetiva para a minha formação acadêmica. A palavra mestre nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nomear terão meus eternos agradecimentos.

Enfim, a todos que contribuíram de alguma forma para que a concretização dessa etapa fosse possível, e que eu concluísse o tão sonhado Curso de Direito, possibilitando-me um novo horizonte, meu muito obrigado.

Quanto maior a luta e os obstáculos que enfrentamos para concretização de um sonho, maior é a felicidade em sua realização, pois a conquista pode ser igual para todos, mas é diferente na essência do mérito. (Do Próprio Autor)

## RESUMO

O presente estudo objetivou compreender as mudanças propostas pelo Projeto original de Emenda à Constituição nº 32 à luz da Constituição de 1988, como também identificar os impactos causados aos servidores e ao serviço público, se esses impactos são positivos ou negativos, discutindo se os objetivos propostos e suas principais justificativas, estão alinhadas com as alterações trazidas nessa proposta. Para tanto é utilizado a revisão bibliográfica como método de coleta de dados e realizado uma análise comparativa histórica das reformas administrativas no Brasil e no mundo. A partir dessa análise é visualizado uma série de incongruências entre o que é proposto pela PEC 32 e suas justificativas e o que é entregue de fato para sua sociedade, verificou-se também as dificuldades de ser implantada uma reforma administrativa realmente condizente com as necessidades emergentes com planejamento e não focada apenas na crise fiscal. Enfim, por meio do estudo foi possível visualizar que existe novas possibilidades de implementação de uma reforma baseada em planejamento e com a inclusão de todos os tributos que podem ser implementados no Brasil para de fato partir-se para uma reforma Administrativa.

**Palavras Chaves:** Reforma Administrativa, Administração Pública, Servidores Públicos, Direito adquirido.

## **ABSTRACT**

This study aimed to understand the changes proposed by the original Bill of Amendment to Constitution No. 32 in light of the 1988 Constitution, as well as to identify the impacts caused to civil servants and the public service, whether these impacts are positive or negative, discussing whether the proposed objectives and its main justifications are in line with the changes brought about in this proposal. For this purpose, a bibliographic review is used as a method of data collection and a comparative historical analysis of administrative reforms in Brazil and in the world is carried out. From this analysis, a series of inconsistencies between what is proposed by PEC 32 and its justifications and what is actually delivered to its society is seen. planning and not just focused on the fiscal crisis. Finally, through the study, it was possible to see that there are new possibilities for implementing a reform based on planning and with the inclusion of all taxes that can be implemented in Brazil to actually start an Administrative reform.

**Key Words:** Administrative Reform, Public Administration, Public Servants, Acquired Right.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI-AgR – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento

CC/2002 – Código Civil de 2002

CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DASP –

EC – Emenda Constitucional

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Fiocruz – Fundação Osvaldo Cruz

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Min. – Ministro

MS – Mandado de Segurança

OJ – Orientação Jurisprudencial

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RE – Recurso Extraordinário

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RR – Recurso de Revista

SDI – Seção de Dissídios Coletivos

SDI -1 – Seção de Dissídios Individuais 1

STF – Supremo Tribunal Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....</b>  | <b>12</b> |
| 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....  | 13        |
| 2.1.1 UNIÃO.....   | 14        |
| 2.1.2 Estados-Membros .....  | 15        |
| 2.1.3 Distrito Federal .....   | 16        |
| 2.1.4 Municípios .....   | 16        |
| 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA .....   | 18        |
| 2.2.1 Entidades paraestatais .....   | 20        |
| 2.2.2 Autarquias .....   | 20        |
| 2.2.3 Fundações Públicas .....   | 22        |
| 2.2.4 Associações Públicas.....  | 25        |
| 2.2.5 Empresas Públicas.....   | 27        |
| 2.2.6 Sociedade De Economia Mista.....   | 30        |
| <b>3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS OCORRIDAS NO BRASIL AO LONGO<br/>DOS ANOS: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E COMPARADA .....</b>  | <b>32</b> |
| 3.1 As Reformas Administrativas de 1930 a 1945 .....   | 32        |
| 3.2 Da Redemocratização ao Golpe Militar de 1964.....  | 34        |
| 3.3 Reformas Durante o Governo Militar .....   | 35        |
| 3.4 Redemocratização e o Governo Collor .....  | 37        |
| 3.5 As reformas Administrativas no Mundo: as diferenças e semelhanças com os<br>modelos brasileiros .....  | 39        |
| <b>4 A REFORMA ADMINISTRATIVA ORIÚNDA DA PROPOSTA DE EMENDA<br/>CONSTITUCIONAL Nº 32 DE 2020, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE<br/>1988</b>                                       | <b>40</b> |
| 4.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32, DIREITO ADQUIRIDO E SEGURANÇA<br>UMA JURÍDICA UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS PROPOSTAS PARA OS<br>SERVIDORES PÚBLICOS A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ..... | 45        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32, UMA ANÁLISE SOBRE A MORALIDADE, IMPESOALIDADE E ISONOMIA DAS MUDANÇAS PROPOSTAS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 47        |
| 4.3 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 UMA ANÁLISE SOBRE a VETAÇÃO AO RETROCESSO OU PROIBIÇÃO DE REGRESSO.....   | 49        |
| 4.4 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 UMA ANÁLISE SOBRE PROPORCIONALIDADE .....   | 51        |
| 4.5 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 UMA ANÁLISE SOBRE A EFICIÊNCIA .....  | 52        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>54</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>57</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

As reformas administrativas sempre foram realizadas ao longo dos tempos no Brasil e no mundo e poucas tiveram o êxito esperado, seja porque não foram realizadas de forma técnica nem levado em consideração a complexidade do tema ou por terem sido resposta a crises que necessitava de uma resposta ampla e planejada a longo prazo, nesse contexto os funcionários tiveram direitos garantidos e aumentados ou perderam e foram suprimidos de acordo com o momento

O presente trabalho busca analisar se existe impactos para os servidores caso uma possível aprovação da proposta original da Emenda Constitucional Nº 32 (PEC 32), que propõe uma reorganização do serviço público, bem como mudanças na forma de ingresso e condução de estágio probatório dos servidores, se essas seriam negativos ou positivos à luz da Constituição de 1988, ademais cabe enfatizar que servidores públicos aqui elencados, são aqueles aprovados por concurso publico nos moldes do Art 37, II, da Constituição Federal e que são regidos por um estatuto, que definir direitos e obrigações.

A relevância de desenvolver essa pesquisa é que a PEC 32 afeta toda sociedade, que embora o foco seja a reorganização do serviço público, tem-se o interesse em realizar o recorte para os servidores públicos, devido à enorme abrangência do tema com múltiplos enfoques, mas sendo a análise das mudanças trazidas pela PEC 32 para os servidores o foco da pesquisa.

Diante disso, para maior elucidação de como serão afetados os servidores dos regimes celetista e estatutário pela PEC 32, faz-se necessário o estudo sobre a organização administrativa quanto a estrutura da Administração Direta e Indireta, aquela composta pelos entes federativos, que são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E a Indireta que se divide em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Quanto à reforma administrativa é definido por Uadi (1998), como sendo aquela que altera de sobremaneira, o regime administrativo, suas normas e princípios, controle das despesas e forma de custeio, produzindo conseqüências profundas para a vida dos agentes públicos.

Assim, feito os esclarecimentos necessários para entendimento do estudo, parte-se da hipótese de que a PEC 32, fragiliza o serviço público permitindo uma maior ingerência política.

Com o objetivo geral de analisar os impactos da reforma administrativa (PEC 32), para os servidores a luz do da Constituição de 1988.

Ademais, de forma específica buscar compreender os fatores que causam maior impacto aos servidores na PEC 32 e verificar se as mudanças propostas pela PEC 32 são positivas ou negativas para os servidores públicos.

O estudo das consequências da possível aprovação reforma administrativa PEC 32 para os servidores, é um estudo que utilizará a revisão bibliográfica como forma de permitir o aprofundamento e reflexões, com base nas análises existentes na literatura especializada.

Como técnica de pesquisa tem-se que a partir das reflexões encontradas na literatura e da construção do amadurecimento das próprias, procurar identificar os impactos que a aprovação da PEC 32 trará aos servidos bem como sistematizar a relação das causas e os efeitos.

Quanto ao processo de busca do conhecimento da pesquisa será do tipo exploratória tendo em vista tão quanto é novo o tema, assim como a produção científica disponível que apesar de crescente ainda necessita ser aprofundada para ter-se maior concretude dos aspectos do respaldo científico. Ainda quanto ao processo de análise da pesquisa essa será qualitativa que buscará por meio das inferências dos processos analíticos desenvolver o conhecimento com base na literatura especializada sobre o assunto.

Quanto a natureza da pesquisa essa se classifica como básica que busca aprofundar o conhecimento do tema com base no conhecimento já existente, para a partir deste construir um acréscimo de compreensão da realidade estudada.

Como método de procedimento será utilizado o método descritivo, que busca a partir das contradições explicar os fenômenos da sociedade de forma que possam ser analisados diferentes fatores que originam determinado resultado, revelando a

complexidade dos fatores sociais envolvidos no desenvolvimento de cada relação a ser estudada e explicada.

Assim, as diversas mudanças trazidas pela reforma para a vida dos servidores, serão estudadas as questões da estabilidade, os diferentes regimes propostos pela referida emenda, dentre o arcabouço de mudanças essas são as que diretamente afetam os servidores de forma frontal, devido à importância e a segurança jurídica que conferem, que será dividido em três capítulos nos quais o primeiro abordará sobre a organização da Administração Pública no Brasil, segundo capítulo sobre o histórico das reformas administrativas no Brasil e no mundo com uma análise comparativa histórica e Terceiro a análise da PEC 32 e as alterações por ela proposta para o serviço público a luz da Constituição de 1988.

## **2 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Para se compreender de forma clara como é a organização da administração pública no Brasil, faz-se necessário diferenciar o que seriam entidades políticas que detêm autonomia advinda da própria constituição, das entidades administrativas. As entidades políticas que formam a Federação que são: A União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, esses têm a capacidade política que é o autogoverno, autoadministração e auto-organização, formam a administração Direta.

Já as entidades administrativas que surgem por meio da descentralização de competência para atuar nas diversas áreas, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, formam a administração pública indireta.

Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 23), as entidades políticas “são pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de diversas competências de natureza política, legislativa e administrativa, todas elas conferidas pela Constituição.” Já as entidades administrativas “são as pessoas jurídicas que integram a administração pública formal brasileira, sem dispor de autonomia política”.

A Lei 9.784/1999 define entidade como “a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica” (art. 2º, II). Possuir personalidade jurídica significa que o ente pode, em nome próprio, adquirir direitos e contrair obrigações. Assim, as entidades são unidades de atuação que possuem personalidade jurídica e, portanto, podem adquirir direitos e contrair obrigações em seu próprio nome.

É importante salientar que essa organização é do Poder executivo federal, sendo por meio do princípio da simetria obrigatória para os Estados, O distrito Federal e os Municípios, dessa forma o modelo de descentralização seguem o mesmo.

Embora as entidades da administração indiretas não tenham competência legislativa, nem autonomia orçamentaria, elas têm a capacidade de autoadministração. Que segundo Alexandre e Paulo (2015, P.24), essas entidades para atender o propósito para qual foram criadas, possuem a capacidade para editar regimentos internos que disponham sobre sua organização e funcionamento, sempre no limite e nos termos da lei que as criou”.

## 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Conforme inc. I do art. 4º do Dec.-lei 200/67, a Administração direta federal se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. Portanto, na esfera federal, os órgãos inseridos na estrutura da Presidência da República e na estrutura dos ministérios compõem a Administração direta, que é uma administração centralizada, cujas atividades se exercem pelo conjunto de órgãos que a integram.

Dessa forma conforme Medauar (2018, p.53) “essa fórmula para os demais âmbitos administrativos do País, emerge o seguinte conceito: Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da Chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da Chefia do Executivo”.

Entidades políticas são os integrantes da Federação, que são eles: a União, os Estados , o Distrito Federal e os Municípios. Entidades administrativas correspondem às pessoas jurídicas que integram a administração pública direta.

### 2.1.1 UNIÃO

Antes de mais nada é essencial entendemos que a República Federativa do Brasil é diferente de União, sendo aquela formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo soberania no campo internacional. A união é pessoa Jurídica de direito interno não possuindo soberania, mas tem autonomia no plano interno. Essa Autonomia significa que os entes federados têm capacidade de autogoverno, escolher seus representantes; auto legislação produzir suas normas; auto-organização, que significa organizar-se através de suas constituições; e autoadministração.

Nas premissas de Silva (2007, *apud* LENZA, 2018, p. 745) a União: [...] se constitui pela congregação das comunidades regionais que vêm a ser os Estados-Membros. Assim, a união é tanto unidade federativa, conjunto formado pelo pacto federativo, mas no plano internacional representa a República Federativa do Brasil que tem soberania.

A união detém competências administrativas ou materiais, que busca regulamentar e organizar as funções governamentais, podendo ser exclusiva, concorrente ou comum, essa última trata-se de competência não legislativa pertencente a todos os entes da federação.

Quanto à competência legislativa derivada da própria constituição, temos as privativas que conforme o Art. 22 da CF, os estados podem por meio de lei complementar da União legislar de forma complementar sobre essas matérias específicas, as competências concorrentes a todos os entes, sendo que a União responsabilizar-se-á por criar normas de caráter geral, mas em caso de inércia da União, os Estados e o Distrito Federal podem suplementar a norma federal.



### 2.1.2 Estados-Membros

Os Estados-Membros são entes com autonomia interna, pessoa de direito público interno, com capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

Os estados membros podem ser desmembrados, incorporados e fundidos, conforme regra do Art.18. § 3.º, da CF/88 c/c com o Art. 48,VI da CF, preveem os requisitos para o processo de criação de um Estado-Membro (BRASIL, 1988). De início é realizado um plebiscito com a população interessada, que caso rejeitado não passa para próxima fase, caso aprovado a lei 9.709/97 no seu Art 4º, § 1., estabelece que deve ser proposto projeto de lei perante qualquer das casas legislativas do Congresso Nacional (BRASIL, 1997).

A casa a qual foi apresentada o processo, conforme ensina Lenza (2018, p.768), é realizada audiências com a conclusão de um parecer que não é vinculativo, igual o plebiscito. Por fim temos que a aprovação Pelo Congresso por maioria absoluta e sanção do presidente que é ato discricionário, vendo a conveniência política na criação, fusão ou desmembramento do Estado-Membro.

Quanto às competências, os Estados possuem as competências administrativas que se dividem em comum e residual, essas que permitem a organização desses entes, as comuns estão previstas no Art 23. Da CF/88, já as competências residuais são as competências que não pertencem aos demais entes da Federação.

Quanto à capacidade legislativa, para elaboração de leis, temos a competência expressa do art. 25 da Constituição que garante aos Estados a elaboração de sua Constituição, temos também a competência legislativa residual que não pertence a nenhum ente, ou seja, fica a margem de sobra, e temos a competência legislativa delegada da União, previsto no Art.22 da CF, quando a União autoriza os Estados a legislar sobre uma questão específica da sua competência.

A competência concorrente se dá entre todos os entes da federação, a competência suplementar como já mencionada quando pela inércia da União em criar

normas gerais, o Estado editar a lei até a união criá-la, sendo que a nova legislação apenas suspende a do estado naquilo que lhe for contrário.

### 2.1.3 Distrito Federal

O Distrito Federal é o ente com características dos Estados e dos Municípios, é uma unidade da Federação com autonomia e com as capacidades a ele inerente, tem características especiais como a impossibilidade de ser dividido em municípios conforme Art. 32, *caput*, tendo autonomia parcialmente tutelada pela união, que acontece conforme Art. 32, § 4.º, no qual elenca que alguns serviços do Distrito Federal são organizados e mantidos pela união (BRASIL, 1988).

Porém, a EC n.69/212, transferiu da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal, com as mesmas regras constantes na Constituição Federal.

O Distrito Federal não tem capital, tendo Brasília como local da sede do governo. Ele exerce as competências administrativas e legislativas tanto de municípios como de Estado.

### 2.1.4 Municípios

Os municípios, de acordo com Lenza (2018, p.789), podem ser conceituados como entes de direito público interno que possuem autonomia, nos termos da CF/88.

Embora tenham questionamentos quanto aos municípios serem parte integrante da Federação, a análise dos Arts. 1º e 18, da CF/88, bem como sua autonomia, demonstra sem dúvidas que os municípios são entes da federação com autonomia própria.

Assim como os Estados, os municípios podem ser criados, unificados, fundidos e desmembrados, passando pelo seguinte rito: criação de lei Federal que dirá o período de tempo para a criação do município, bem como os procedimentos, estudo de

viabilidade municipal que deverá ser apresentado se existe ou não as condições para criação ou desmembramento do município, temos também o plebiscito que só será realizado se o estudo de viabilidade municipal foi de favorável, esse plebiscito também é vinculativo, que será realizado com a população interessada, ou seja todas as pessoas do estado criado ou do desmembrado, enfatizando que o plebiscito também é vinculativo.

Por fim, lei Estadual dentro do período de lei Federal, que define a criação, fusão ou desmembramento dos municípios, cabendo aos legisladores a decisão discricionária de aprovação dessa lei e ao Governador se sanciona ou veta.

O município é regido por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada em dois turnos, por dois terços dos votos da Câmara Municipal sendo promulgada se estiver de acordo com a Constituição Federal.

Os Municípios elegem seus representantes mediante pleito simultâneo, do poder executivo e legislativo, lembrando que os municípios não possuem poder judiciário, os mandatos terão duração de quatro anos, de acordo com o artigo 29 inciso I, da CF/88.

As competências dos Municípios estão disciplinadas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que assim rege:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de

ensino fundamental ; VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII -promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano ;IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Temos ainda que as competências legislativas dos municípios, são específicas de acordo com suas particularidades, sendo possível legislar concorrentemente sobre o meio ambiente desde que respeitado os pressupostos da lei geral da União e do Estado.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Conforme Alexandre e Deus (2018, p. 114), a “Administração Indireta corresponde às pessoas jurídicas criadas pelos entes federados, vinculadas às respectivas Administrações Diretas, cujo objetivo é exercer a função administrativa de forma descentralizada”.

É importante frisar conforme Alexandre e Deus ( 2018, p. 114), que não existe subordinação hierárquica entre a entidade criada e o seu ente político que a criou. Mas, apesar da autonomia decorrente da personalidade jurídica própria, essas entidades não são absolutamente independentes, pois existe uma relação de vinculação, o que permite a fiscalização pelos entes políticos da atividade finalística das entidades criadas.

Para tanto, é além da conceituação é necessário elencar de acordo com o artigo 4º, II, do Decreto-lei n. 200/67, quem são as entidades da administração indireta: as

autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Segundo estabelece o inciso XIX do artigo 37 da CRFB/88.

No entanto, após o advento da Lei 11.107/2005, que previu a instituição da figura dos “consórcios públicos”, passou a existir controvérsia quanto a essa nova figura jurídica se constituir em uma nova espécie de entidade da Administração Indireta ou poder ser enquadrada como subespécie daquelas previstas no Decreto-lei 200/1967.

Temos que embora sejam esses entes pertencentes a administração indireta os mesmo tem diferenciação quanto a sua criação e área de atuação. A criação de autarquias por exemplo só pode ser por meio de lei específica, e nos demais casos sociedades de economia mista, fundações e empresas publicas por meio de autorização legislativa.

Art.37.[...]

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação

Quanto à extinção das entidades da administração indireta, conforme ensinam Alexandre e Deus ( 2018, p.115), deve ser observado o princípio do paralelismo das formas, ou seja, se a criação foi por meio de lei a sua extinção deve ser por meio de lei, dessa forma como as autarquias são necessariamente criadas por lei, sua extinção também será por edição de lei, não podendo ser utilizado atos infralegais. Da mesma forma sociedades de economia mistas e as empresas publicas dependem de autorização legislativa para sua criação, que é concretizada mediante registro no órgão competente, a extinção dessas é por meio do registro do ato extintivo no mesmo órgão em que foram registrados os atos constitutivos.

Temos que de acordo com o Decreto-lei 200/1967, que a organização da administração pública Federal, o qual prevê que as entidades da administração indireta

ficarem vinculadas ao ministério em cuja área de competência estivesse relacionada com a atividade principal da entidade. Por exemplo, a caixa econômica Federal é vinculada ao ministério da fazenda.

Pelo decreto temos a impressão de ser possível apenas a criação de entidades vinculadas ao poder executivo, o que não é verdade, mais temos uma conclusão que a criação dessas entidades é prerrogativa de cada chefe de poder.

### 2.2.1 Entidades paraestatais

Embora não integrem a administração pública são importantes, pois essas instituições de direito privado, que não tem finalidade lucrativa, exercem atividades de interesse público, até mesmo com apoio financeiro do Estado.

São as entidades que embora não façam parte do Estado, desempenham funções de interesse público, sendo denominadas de forma errônea de “paraestatais”, justamente por desempenharem funções que são típicas do Estado, devido terem essa finalidade recebem tratamento diferenciado quanto ao pagamento de impostos, além de receberem subvenções do Estado.

Entre essas temos as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), os serviços sociais autônomos (como SESI, SESC, SENAI, SEST e SEBRAE) e, de maneira geral as entidades declaradas de utilidade pública.

### 2.2.2 Autarquias

As autarquias são integrantes da Administração indireta, pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica, possuem personalidade jurídica própria por isso são capazes de contrair obrigações e exercerem direitos, possuem patrimônio próprio e atribuições previstas na lei que as instituiu. Por serem pessoas jurídicas de direito público, submetem-se às restrições e desfrutam das prerrogativas do regime jurídico de direito público, dessa forma só podem ser criadas por lei conforme Art. 37, XIX, da CF/1988.

As autarquias possuem apenas capacidade de autoadministração já que não são entes políticos capazes de criar o direito, são criadas para desempenharem atividades típicas do Estado e não podem exercer atividades econômicas.

Conforme ensinam Alexandre e Deus, “o Decreto-lei 200/1967 conceitua autarquia como o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.(art.5º, I).

Alexandrino e Paulo (2015, p. 41) conceituam autarquia como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

Pela conceituação temos que o raciocínio para essa descentralização é que certas atividades para serem executadas devem ter gestão administrativa e financeira já que executam atividades próprias da Administração pública, apesar disso as autarquias se submetem ao controle finalístico por parte do ente político criador, exercido nos limites legais.

Para conseguirem esses objetivos as autarquias têm prerrogativas que segundo Figueiredo (2014, p. 364), são as seguintes.

A autarquia, por se tratar de uma entidade estatal, como as demais pessoas jurídicas de direito público, goza, em princípio, das prerrogativas a estas correspondentes, sem necessidade de que sua respectiva lei criadora as redefina, destacando-se as seguintes: 1.º – imunidade de impostos sobre seu patrimônio, rendas e serviços (art. 150, VI, a, CF); 2.º – prescrição quinquenal de suas dívidas passivas (Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942); e 3.º – ação regressiva contra seus servidores sempre que forem obrigados a indenizar a terceiros por prejuízos por eles causados (art. 37, § 6.º, CF).

As autarquias ainda têm a impenhorabilidade dos bens e processo de execução diferenciado que é justificado já que executam atividades de interesse público, tem prazo em dobro para recorrer como também não pagam custas judiciais.

Quanto ao regime único dos servidores são estatutários regidos pela lei 8.112/1990, sendo o ingresso dos servidores por meio de concurso público de provas ou prova e títulos de acordo com Art.37 inciso II da CF/88.

Ainda entre essas prerrogativas, as autarquias editam atos administrativos inerentes ao regime jurídico público, e firmam contrato com cláusulas exorbitantes, porém para celebrarem contratos com particulares deve ser por meio de licitação. As autarquias ainda tem imunidade tributária refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes., conforme (CF,art.150 § 2.º).

Por fim, para a maioria dos doutrinadores as autarquias respondem de maneira objetiva pelo dano causado de acordo com a teoria do risco administrativo, não sendo necessário comprovar dolo ou culpa, reforçado pelo fato de fazerem parte da administração indireta e terem essas prerrogativas elencadas.

### 2.2.3 Fundações Públicas

O conceito de fundação privada vem do direito civil arts. 62 a 69 do código civil, estando presente a ideia do instituidor que faz uma doação patrimonial para a criação da Fundação.

Os parâmetros para criação de um fundação pública são semelhantes, porém o instituidor é o ente público, as fundações públicas são pessoa jurídicas que integram a administração indireta dos entes federativos, o objetivo da criação das fundações públicas é a execução de atividades de forma descentralizada, as quais os entes públicos não poderia realizar de forma adequada, as fundações públicas possuem patrimônio e personalidade jurídica distinta do instituidor, porém estão vinculadas, o que



permite a fiscalização do objeto para o qual foi criada, Segundo Alexandre (2018, p.136)

Uma peculiaridade da fundação pública é que exerce uma atividade de interesse social, que não é exclusivamente uma atividade típica do Estado, essas atividades podem ser exercidas por particulares, mas uma diferença é que as fundações não podem exercer atividades com cunho econômico visando o lucro, mas não devemos confundir que as fundações não possam cobrar por seus serviços prestados e obter excedentes financeiros, porém esses devem ser investidos na própria fundação na manutenção da sua finalidade de forma a aprimorá-la. Alexandre e Deus (2018, p. 135).

Embora, se tenha discordância entre a doutrina sobre a constituição dos regimes das fundações podendo ser público e privado é esse o entendimento majoritário, endossados pela jurisprudência do STF, quando são entes de direito público são consideradas espécies de autarquias, são criadas diretamente por lei, dessa forma sua personalidade jurídica surge com o início da vigência da lei, não sendo necessário registrar seus atos constitutivos para que a fundação pública tenha personalidade jurídica.

Já as fundações públicas de direito privado adquirem a personalidade jurídica com o registro de sua escritura no Cartório de Registro civil das Pessoas jurídicas, mas antes a lei autoriza a sua criação.

Como as fundações públicas de direito público são espécies de autarquias regidas pelo regime de direito público essas têm prerrogativas e estão submetidas as mesmas restrições, entre as quais de contratar por licitação, de realizar concurso para contratação do pessoal. Já as fundações de direito privado tem regime híbrido com predominância do regime privado, mas com interferências do regime público por realizarem atividades de interesse publico.

As Fundações públicas de direito publico possuem certas particularidades , dentre as principais temos que apesar delas realizarem atos de contratos privados, esses devem ser por meio de licitação, quanto aos bens temos que de acordo com o art. 98 do Código Civil, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”, o que nos leva a seguinte conclusão que

os bens das fundações são privados e que não da proteção processual e sendo alienáveis, e penhoráveis. O STF distingue as fundações públicas de direito publico das fundações públicas de direito privado com relação a 4 fatores, desempenho de serviço estatal, regime administrativo, finalidade e origem dos recursos. Dessa forma, as fundações adquirem o regime jurídico de acordo com a estruturação e finalidade que lhe dá o poder publico.

Quando o Estado institui pessoa jurídica sob a forma de fundação, ele pode atribuir a ela regime jurídico, com todas as prerrogativas e sujeições que são próprias, ou subordiná-la ao Código Civil, neste último caso, com derrogações por normas de direito público. Em um e outro caso se enquadram na noção categorial do instituto da fundação como patrimônio personalizado para consecução de fins que ultrapassem o âmbito da própria entidade (DI PIETRO, 2018, p. 596)

Quanto ao regime de pessoal é defendido pela doutrina, conforme Alexandre 2018, que seja seguido o regime trabalhista comum regido pela CLT, tendo em vista a predominância do direito privado que regula essas relações, porém o art.39 da CF/88, com nova redação dada pelo STF mediante decisão cautelar, na ADI 2.135/DF, determinou que seja o regime único e plano de carreira, abrindo a possibilidade das fundações terem também o regime estatutário.

Quanto ao foro para dirimir os litígios Carvalho (2018, p. 641), faz a diferenciação na qual as fundações de direito publico da União o foro é na justiça Federal e as de Direito privado qualquer que seja a esfera o foro é a justiça estadual, nessa última como é regida pela lei celetista a justiça do trabalho será competente para os litígios trabalhistas.

Uma semelhança entre as fundações públicas de direito público e as fundações públicas de direito privado é que ambas respondem de forma objetiva quanto aos danos causados a terceiros, independente de dolo ou culpa, ou seja, de maneira objetiva, o mesmo é valido para imunidade sobre os impostos sobre patrimônio, renda e serviços,

com previsão no Art. 150 VI “a”c/c §2, que se aplicam a toda fundação, seja de direito público ou de direito privado, já que os dispositivos falam em fundação mantida ou instituída, e como toda fundação é instituída pelo poder público, logo todas desfrutam dessa imunidade tributária.

#### 2.2.4 Associações Públicas

As associações públicas, ou conforme Alexandre e Deus (2018, p 124), autarquias associativas, são consórcios públicos com destinação de organizar a cooperação dos entes da federação, para Di Pietro (2018, p) é “pessoa jurídica perante a Lei nº 11.107/05, como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.”

Quanto a sua personalidade jurídica de direito público ou privado Carvalho Filho (2018, p.590), esclarece que o consórcio público que traçará os objetivos, e a natureza jurídica da associação, com vista à gestão dos objetivos, sendo esta com base no art. 241, da CF terá personalidade jurídica pública de autarquia com todas as prerrogativas e sujeições a ela inerentes, já quando a associação é dirigida a outros fins essas são regidas pelo Código Civil com personalidade jurídica de direito privado.

A lei 11.107/2005 alterou a natureza dos consórcios públicos, o que antes era apenas acordo de vontades entre as partes para execução de determinados fins de forma descentralizada, os consórcios que formariam as associações públicas ganharam status de pessoas jurídicas com personalidade própria. Segundo Di Pietro (2018, p 655), “havia, antes da lei, certo consenso no entendimento de que o consórcio administrativo, do mesmo modo que o consórcio de empresas previsto no artigo 278, § 1º, da Lei das Sociedades por Ações (Lei no 6.404, de 15-12-76), não adquire personalidade jurídica. Apenas se discutia a melhor forma de administrar o consórcio”.

A lei 11.107/2005 também disciplinou que as associações públicas são partes da administração indireta, já quanto as associações com personalidade jurídica de direito privado a lei foi omissa, porém a corrente doutrinária majoritária entende conforme, Alexandre ( 2018, p.174), que de acordo com sua essência de ser a associação pública entidade criada pelos entes federados, com capital integralmente público, mediante autorização legislativa, dessa forma esses defendem que as associações sempre fazem parte da administração indireta.

Quanto aos critérios de criação para os consórcios, existem pelo menos dois critérios previstos a serem atendidos, para se ter continuidade na formação do consorcio, que são: a subscrição do protocolo de intenções e sua confirmação por meio de lei de cada ente da entidade consorciada. Seguindo o princípio da transparência e publicidade esses devem ser publicados na imprensa oficial de todos os entes participantes.

Dentre os privilégios que os consórcios proporcionam às associações públicas, tem-se segundo Alexandre, ( 2018, p.182), que,

Nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2.º, § 1.º, II); ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação (art. 2.º, § 1.º, III); emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado (art. 2.º, § 2.º); outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor (art. 2.º, § 3.º); limites mais elevados do que aqueles

previstos normalmente para a escolha da modalidade licitatória, sendo este limite o dobro, quando forem formados por até três entes federados, ou o triplo, quando integrado por mais de três entes federados (Lei 8.666/1993, art. 23, § 8.º, incluído pela Lei 11.107/2005).

Dados os objetivos e o que se propõe o consorcio público é justificado suas prerrogativas que permite uma maior agilidade na execução dos objetivos propostos no contrato entre os ente públicos, contudo essa atuação não é livre de controle e supervisão, e caso exista desvio de finalidade as punições nos diferentes âmbitos como improbidade administrativa e responsabilidade e civil e penal são aplicadas, mas tendo em consideração, que se procurar evitar esses desvios pelas próprias comissões que são responsáveis pelo regular execução do contrato quando a legalidade e finalidade.

#### 2.2.5 Empresas Públicas

Empresas Públicas são entes da administração pública assim como as sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado, que seu estatuto antes era regulado pelo Decreto 200/1967, com as alterações trazidos pelo decreto 900/1969, que tinha por objetivo dispor sobre a Administração Pública Federal, mas que por falta de legislação específica regulamentava as empresas públicas.

Hodiernamente, Conforme Alexandre (2018, p 46), as empresas públicas são legalmente conceituadas como “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios” (Lei 13.303/2016, art. 3º)

As empresas públicas têm sua criação autorizada por lei, conforme dispõe o Art. 37, XIX, da CF/88, estando sob controle do poder público, o regime das empresas públicas fica mais distante das regras do regime público quanto mais atuem na atividade econômica e são regidas pelo art. 173 da CRFB/88, já quando prestam

serviços tidos como de utilidade pública são enquadradas pelo art .175 da CF/88 e tem regime de direito público.

Dessa forma Alexandrino explica que:

As empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, embora sejam, também, pessoas jurídicas de direito privado, estão sujeitas a diversas regras e princípios de direito público, especialmente como decorrência do postulado da continuidade dos serviços públicos. (ALEXANDRINO, 2015, p. 77)

Já Di Pietro (2018, p. 607), leciona que a lei nº 13.303/2016, dispõe sobre o estatuto da empresa pública, e da sociedade de economia mista em todos os âmbitos da Federação, que veio regulamentar o artigo 173, § 1º da constituição Federal, estabeleceu que os estatutos das empresas públicas contenham os seguintes pontos:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Importante destacar que as empresas ou subsidiária que tenha participação estatal, mas, que o poder público não detenha controle acionário, não são empresas públicas nem sociedade de economia mista, mas estão obrigadas a adotar mecanismo que permita a fiscalização e controle por parte do poder público, isso se

justifica pelo fato dessas receberem recursos públicos e estarem sujeitas ao controle externo.

Quanto a forma de ingresso aos empregos nas empresas publicas é por meio de concurso público, porém os funcionários são celetistas, ou seja, são regidos pela Consolidação da Leis Trabalhistas (CLT), sendo esse vínculo contratual, e esses não adquirem estabilidade, o que de certa forma não são atingidos pela reforma da PEC 32, quanto à perda da estabilidade, mas sofrem quanto a forma de ingresso que passaria não ser necessariamente por concurso, podendo ser por avaliação de capacidades.

Temos, porém que a demissão dos empregados que prestam serviço público, não pode ser imotivada, visto que sua escolha também não é livre, pois depende de concurso público, a demissão tem de ser motivada considerando os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, conforme STF.

“(…) Com efeito, entendo que o dever de motivar o ato de despedida de empregados estatais, admitidos por concurso, aplica-se não apenas à ECT, mas a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, porquanto, conforme diversos julgados desta Corte, v.g. ADI 1.642/MG, Rel. Min. Eros Grau, não estão alcançadas pelas disposições do art. 173, § 1º, da Constituição Federal.

Pelo fato exposto acima que as empresas públicas recebem verbas públicas, essas estão sujeitas a algumas restrições, entre elas proibição de contratar sem licitação conforme art. 1º, parágrafo único da lei 8666/93 c/c com o art.28. da lei 13.303/2016, tem-se também que o acúmulo de cargos está presentes para os servidores das empresas públicas, e esses são equiparados a funcionários públicos para efeitos penais, no cometimento dos crimes próprios, conforme se interpreta a apartir da leitura do art. 327, § 1º, Código Penal, e ficam submetidos ao teto remuneratório do serviço público, conforme, Art. 37, XVII, salvo as exceções constitucionais.

Quanto ao foro competente para julgamento dos litígios, as empresas públicas federais são julgadas pela justiça Federal, as demais, estaduais e municipais e distritais, são julgadas pelas justiças Estaduais.

A responsabilidade civil conforme Alexandre (2018, p. 178), pode ser objetivo ou subjetivo, a depender da atividade desenvolvida pela empresa pública, será objetiva para as que desenvolveram atividades do serviço público, art. 37, § 6.º, da CRFB, já aquelas que atuam nas atividades econômicas respondem de forma subjetiva

Quanto à falência, o tema é controvertido, apesar da literalidade da lei, muitos Autores Como Di Pietro, Carvalho Filho, entendem que apenas as empresas públicas prestadoras de serviços públicos não estariam acobertadas pela falência, uma vez que as estatais e as demais empresas também pertencem ao regime privado, com direitos e obrigações derivados dessas com alguma modulações.

#### 2.2.6 Sociedade De Economia Mista

Existem muitas semelhanças entre as empresas públicas e sociedades de economia mista, entre as semelhanças tem-se que ambas são instituídas pelo poder público, por meio de autorização legislativa, que adquirem a personalidade jurídica no ato de registro no cartório competente. Quanto às principais diferenças, tem-se que na sociedade de economia mista, a formação do capital pode ser público e privado, mas o capital com direito a voto tem de ser majoritariamente público, já as empresas públicas têm capital exclusivamente público.

Caso a empresa tenha capital majoritário votante privado, aí tem-se uma empresa privada com participação do capital público, essa não pertencente a administração indireta.

O conceito legal de sociedade de economia mista está disciplinado no artigo 5º, inciso III, do Decreto-Lei n. 200/1967, que dispõe:

Art. 5º. [...]

[...]



III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

As sociedades de economia mista só podem se constituir sob a forma de sociedade anônima, e apesar do regime de direito privado encontraram-se algumas restrições e privilégios, já que elas recebem recursos públicos, dessa forma conforme Alexandre Paulino (2015, p. 124), os princípios constitucionais aplicam-se de forma geral as empresas públicas e sociedades de economia mista, entre essas a licitação que não seja do seu objeto relacionado com sua atividade fim, de realizar concursos como forma de ingresso, o foro competente é a justiça estadual para julgar os litígios das sociedades de economia mista, um adendo que quando a União intervier como assistente ou oponente, a competência é deslocada para a justiça federal.

Tem-se que os funcionários da sociedade de economia mista são celetistas e regidos pela CLT, mas estão enquadrados nos requisitos do art. 37, inciso XVII, CRFB/88, não podendo acumular seu emprego com cargo ou mesmo outro emprego, ainda respondendo como agentes públicos nos crimes próprios, por fim, deve-se acrescentar que as empresas públicas e sociedades de economia estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas, órgão que auxilia o Poder Legislativo, e ao Poder Judiciário, este atuando quando houver uma incongruência nos atos da Administração.

Assim, percebemos que as semelhanças estão relacionadas ao conjunto de atributos das sociedades de economia mista que prestam atividades públicas, e as maiores diferenças são as que realizam exclusivamente atividades econômicas, e isso reflete em todo conjunto de prerrogativas do regime de direito público ou privado que estão inseridas em menor ou maior grau.

### **3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS OCORRIDAS NO BRASIL AO LONGO DOS ANOS: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E COMPARADA**

#### 3.1 As Reformas Administrativas de 1930 a 1945

Se com o surgimento do Estado novo de Vargas trouxe uma quebra de paradigma com relação às oligarquias regionais, o mesmo pode ser dito com relação às formas de administração, com o surgimento do aparato normativo e jurídico, com os estatutos normativos e fiscalizadores, os estatutos e os órgãos tinham a função típica de padronizar os procedimentos utilizados se bem que de forma centralizada que foi marca do período de 1930 a 1945.

Além desse traço centralizador o período também foi marcado pelo intervencionismo, se bem que foi o primeiro passo com a criação das autarquias e empresas com as normas de uma administração *stricto sensu*.

Mas, esse avanço no campo normativo-administrativo, ainda estava atrelado a modelos da antiga oligarquia o que por sua vez não atendia aos novos desafios que tinha o governo, com novas atribuições que deveriam ser enfrentadas de uma forma resolutiva e eficaz. (CRETELA JUNIOR, 1985)

O que foi feito para superação de tal desafio, ficou claro que precisava de uma reestruturação administrativa e como primeiro passo foi criado a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo (Lei no 51, de 14/5/35), que tinha como função propor as alterações para de reorganização administrativa e reformulação de outros aspectos como vencimentos e funcionamento dos órgãos, porém esses estudos que ficou conhecido como comissão Nabuco não foi implementado na legislação, mas serviu de alicerce para subsidiar novas ações governamentais no futuro (OLAVO BRASIL, 1998).

Como a falta de uma sistematização em uma reforma única, o que se viu no período foi o emanharado de normatizações esparsas com finalidade de otimizar a administração, começando pela administração de pessoal essa era tratada na Constituição de 1934 de forma muita sintética nos arts. 168 a 170 que criou o principio

da organização social, que já foi reformado pela lei nº 184 de 28 de outubro, que adentrou de forma pormenorizada na estruturação da administração do pessoal.

Em 1937 foi criado o Departamento de Administração pública do Serviço Público (DASP), em 1938 foi reproduzido nos estados que teve amplo funcionamento e poderes excepcionais com atuação intensa de forma centralizada, sendo que em 1939 Vargas instituiu o Estatuto dos funcionários públicos que veio a ser substituído em 1952 por um novo estatuto.

Como se ver, as reformas pontuais no período da República Velha se concentravam nos servidores e dava-se de forma remendada, não abarcando os verdadeiros entraves para modernização e eficiência dos setores, pois apenas em 1940 é realizada uma análise com foco no conjunto da administração pública, englobando os aspectos materiais de pessoas e os recursos, portanto nesses 10 anos que se conseguiram ser estabelecidas as normas básicas de administração no Brasil (CAPOBIANGO, 2011).

A administração da época da república velha além de incipiente também foi utilizada como forma de controle político, carecendo de uma maior consistência para realização racional das atividades, a agilidade da centralização que embora tenha intervindo diretamente em assuntos como consumo, contas publicas e infra estrutura como forma de buscar a industrialização do país foi realizado não de forma técnico racional que alcançaria os melhores resultados, mas com institutos que procuraram dominação política e legitimação do sistema.

Dessa forma esse período de expansão e contradições na administração pode ser sintetizado nas palavras de Warlich:

Não há como negar que “os anos dinâmicos de pioneirismo (1930-1945)”, na expressão de Warlich, embora não houvesse um plano formal de governo, tiveram algumas conseqüências positivas: a melhoria na qualidade dos servidores públicos, a institucionalização — após pouco mais de 100 anos de vida independente — da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido. A

implantação da máquina administrativa teve caráter prescritivo, o que coadunava plenamente com a teoria administrativa prevalecente no Brasil e nos demais países, além de uma natureza coercitiva, que atendia ao caráter político do varguismo. Retrospectivamente, pode-se atribuir a essa experiência administrativa dois erros estratégicos: em primeiro lugar, por ter antecipado a obtenção de resultados imediatos, no curtíssimo prazo; e, em segundo lugar, pela abrangência do que se pretendia mudar, a natureza global da reforma (WARLICH, 1984, p.51).”

Embora, esse período inicial da administração do Brasil teve o aprimoramento e inovações de diversas ferramentas e modelos, a falta de continuidade e a importação desses modelos sem considerar a realidade do país acabou por estagnar os avanços iniciais, que necessitava de diagnóstico e planejamento para seu contínuo aperfeiçoamento.

### 3.2 Da Redemocratização ao Golpe Militar de 1964

Com a promulgação da constituição de 1946 teve-se uma estagnação nos modelos de reforma de inovação administrativa, sendo criados organismos que buscaram analisar a administração para que pudessem ser encaminhado ao processo legislativo o que não ocorreu, dessa falta de avanço preservado a falta de profissionalização da administração, bem como uma lacuna no que foi proposto constitucionalmente para o que de fato era implementado na prática, essas contradições era reflexo da busca pelo desenvolvimento nacional, que pensado de forma pragmática não seria conseguido apenas pela administração ainda mais em um estágio tão embrionária (OLAVO BRASIL, 1998)

Se existiam limites para o que a administração pudesse realizar de forma a alcançar a racionalização e eficiência com o atual modelo, o que não faltou no período

foram tentativas de buscar reformas, começando no segundo governo de Vargas foi encaminhado um projeto de reforma administrativa que não teve prosseguimento no legislativo, em 1956 o então presidente Juscelino Kubitschek que criou uma comissão especial com objetivo reformista que também não logrou êxito em sua implementação, em 1963 João Goulart, que por meio da criação de um ministério extraordinário com o objetivo de criar uma reforma consistente, elaborou no total 4 projetos que visavam a reorganização da administração pública, nos quais sendo enviado para o congresso não tiveram prosseguimento em sua tramitação (MARCELINO, 1987)

Esse período é um período de turbulência e confrontos de interesses, que fez com que os avanços de uma possível reorganização estudada e pautada na realidade do país não fosse implantada, fazendo com que as práticas administrativas e o clientelismo da primeira era Vargas fosse se perpetuando, conforme se ver a seguir:

O modelo que se estabeleceu no país, logo após a posse de Vargas como presidente eleito, consistiu na “administração para o desenvolvimento” que, segundo Marcelino, se caracterizou pela presença dos seguintes elementos: expansão da intervenção do Estado e descentralização do setor público através da Consolidação das Leis do Trabalho e da criação de entidades descentralizadas (MARCELINO, 1989).

Nesse período de centralização do poder político, as reformas eram para defender o regime político, bem como eram realizadas de forma rápidas e pontuais, sem diagnóstico e o planejamento necessário para profissionalização do serviço e resolução dos problemas a médio e longo prazo.

### 3.3 Reformas Durante o Governo Militar

Se no período anterior as iniciativas foram poucas e muitas serviram apenas para implementação futuras, o período do governo militar foi repleto de novas iniciativas

de reformas administrativas, se bem que muitas vezes pautadas no interesse político e aliado à sistemática de defesa do regime (SANTOS, 1997).

Dentre as iniciativas temos a Comissão Amaral Peixoto, que deu continuidade a estudos que foram utilizados a posteriori, no governo Castelo Branco em 1978 temos a instituição da comissão especial (Comestra), que com grande prestígio foi encarregado de implantar uma nova reforma administrativa, essa comissão revisou as várias propostas existentes, que tiveram grande impacto nas propostas que depois de 36 meses de trabalho aprovou o decreto-lei nº 200, de 25/02/1967 (SANTOS, 1997).

Esse período ficou marcado pela chamada administração para o desenvolvimento, voltada para a expansão do Estado e nas intervenções econômicas com descentralização das atividades do setor público, essas mudanças trazidas pelo decreto que criou uma série de princípios norteadores da reforma, bem como incrementou os poderes dos órgãos e secretarias ligados à presidência.

Quanto aos servidores, o plano foi a substituição dos funcionários estatutários por celetistas, que na época representavam 95% dos funcionários públicos. Embora a constituição de 1967 tenha concedido estabilidade aos servidores que já tinham 5 ou mais anos de serviço na administração pública, ela permitiu a contratação de servidores por meio da CLT, e contratação sem concurso para as áreas relacionadas à pesquisa (WARLICH, 1984). Esses foram os primeiros impactos para os servidores, embora o aumento do estado passasse por aumento de pessoal, a profissionalização e eficiência do serviço não foi foco, que segundo Olavo Brasil, essa reforma não logrou êxito no que se propôs:

Independentemente dos méritos associados às mudanças então empreendidas, que incluíram mecanismos propostos anteriormente e que ainda hoje continuam na pauta da reforma administrativa, o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na

melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação (OLAVO BRASIL, 1998).

Viu-se, então, que embora o estado tenha aumentado suas funções com criação de agências e autarquias, a profissionalização dos servidores ainda carecia de modelos de recrutamento adequados, mas, por sua vez, ranços do clientelismo político ainda paravam no período.

### 3.4 Redemocratização e o Governo Collor

No governo Sarney foi criado a comissão Geral do Plano Administrativo, que foi estruturado em eixos que buscou a modernização da administração, que teve suporte na secretaria Pública da Presidência (SEDAP), na qual foi empossado Aluísio Alves.

A SEDAP passou a ser o órgão central responsável pela modernização da administração pública e desburocratização, que teve um impacto positivo de imediato, como também a criação de importantes instrumentos para implantação de uma organização dos serviços e planejamento. Já a reforma pretendida por Collor era inerente aos ajustes econômicos e financeiros do estado com abertura comercial. (OLAVO BRASIL, 1998)

Do ponto de vista prático, a reforma proporcionou a dispensa ou demissão de 112 mil servidores, entre celetista e não-estáveis e ainda 45mil que optaram por se aposentar (SANTOS, 1997, p. 48). Esses impactos para os servidores não foram só devido à reforma de Collor por si só, mas de uma gradual desestruturação, que foi se implantando nas reformas desde Vargas, com o aumento do número de comissionados e celetistas e maior dificuldade de se obter a estabilidade.

Quanto à estabilidade, o governo Collor ainda foi o responsável pela sugestão legislativa, que deu origem a Proposta de Emenda Constitucional 59 (PEC 59), em que propunha a alteração do regime de estabilidade apenas para os cargos típicos de Estado, quais sejam: embaixadores, cônsules, magistrados e cobradores de tributos, que seriam alcançados após dez anos de efetivo exercício.

Então de forma concreta as reformas no governo Collor não foram condizentes com a reestruturação que se propunha como também não trouxe os frutos esperados, conforme leciona Santos (1997, p. 49):

Além da desestruturação de setores inteiros da Administração Federal, esta reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica.

Nesse recorte temporal vemos uma serie de tentativas que buscaram, por meio de reformas, desconexas e sem amparo científico mudar a realidade, mas o que foi visto em menor ou maior grau, foram as reformas fragmentadas, parceladas por setores o que condicionava a falhas ou soluções mitigadas, temos, porém, que houve os avanços nos aspectos de gestão conforme elenca Pereira.

O processo de modernização da administração pública no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1990, seguiu alguns padrões, entre eles a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política. A retórica da reforma dos anos 1990 avançou do ponto de vista da utilização do conceito de governança e dos princípios políticos que orientaram as propostas, quais sejam: participação, accountability, controle social (PEREIRA, 2008, p.75).

Assim de 1930 a 1990 foi realizado uma série de reformas administrativas, nas quais a maioria incorporava modelos e métodos, de outras realidades e eram fragmentadas o que veio a gerar uma série de crises no serviço público, sendo que em



alguns momentos os servidores, que absorveram grande parte dos impactos como na reforma implantada por Collor.

### 3.5 As reformas Administrativas no Mundo: as diferenças e semelhanças com os modelos brasileiros

A partir dos estudos feitos por Pereira (2006), em uma análise comparada das reformas realizadas nos Estados Unidos da América, União Europeia e Brasil, ficam claras as dificuldades de uma implantação de reforma administrativa qualitativa, e que atinja seus objetivos e metas traçadas.

Os impasses elencados são vários para os fracassos das grandes reformas, que muito embora a maioria sejam pautadas em ideias e critérios de bom senso bem fundamentados, vemos que ideias para ser colocadas em ação é preciso um aparato de configurações próprias e definidos, que leve em consideração aspectos endógenos e exógenos de cada realidade, por isso que as cópias de modelos como ocorreu no Brasil, apesar de ter tido relativo sucesso na sua implantação foi fadado ao fracasso posterior.

Ao contrário dos países como EUA, que tiveram reformas lentas e graduais que permitiu a consolidação de vários aspectos da administração, no Brasil tenderam uma aglutinação e fragmentação que impediu o amadurecimento e a profissionalização da administração (PEREIRA, 2006).

Na união europeia as reformas permitiram a estruturação, pois foram implantadas de forma progressiva a médio e longo prazo, o que no Brasil devido às mudanças políticas de concepção dos modelos administrativos, foram muitas vezes colocadas de forma a romper toda uma estruturação com objetivos a curto prazo e imediatos, que dificultaram os êxitos progressivos de estruturação e profissionalização da Administração Pública ( PEREIRA, 2006).

## **4 A REFORMA ADMINISTRATIVA ORIÚNDA DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DE 2020, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

Conforme de verá a seguir, trata-se de uma proposta, que no mínimo é de duvidosa constitucionalidade, considerando como parâmetro as normas originárias da Constituição brasileira de 1988, em especial a sua disposição normativa que reza que o Brasil é um estado democrático de direito, com uma administração pública comprometida com princípios importantes, dentre eles o da impessoalidade, o da moralidade e o da eficiência do serviço público.

### **4.1 Disposições gerais e introdutórias**

Embora, a reforma administrativa alegue o controle de gastos e a otimização do serviço público, tem-se que tais mudanças são incipientes, pois, não se tem instituídas todas as formas de arrecadação de receita nem feitos estudos que permita uma visualização completa de como gerenciar o Estado de forma a manter os gastos de acordo com a arrecadação, mas devido ao aumento dos gastos e da crise econômica, coloca-se o servidor como responsável e para o mesmo arcar com uma grande carga e deixando de fato de combater a ineficiência e esbanjamento de gastos públicos, apesar de o judiciário e o Ministério Público poderem realizar suas reformas separadas, por terem ficado de fora da PEC 32, tal dissociação acaba por perder a oportunidade de realização de uma reforma conjunta com maior eficácia e alcance para resolução dos problemas fiscais e de eficiência do serviço público.

Dentre os inúmeros pontos apresentados pela PEC 32, muitos trazem a possibilidade de afetarem de alguma maneira os servidores, que no primeiro momento de forma indireta ou que diretamente em sete dos seus treze eixos propostos, trazem mudanças na relação dos servidores e seus direitos, como também na organização administrativa, como também criação e diferenciação de carreiras típicas de estado, com diferenciação quanto à estabilidade e forma de ingresso simplificado, e perda do

direito adquirido dos atuais servidores e um ataque a isonomia para os futuros servidores.

Quanto ao conceito e evolução do que seria direito adquirido tem-se que esse está interligado a evolução histórica de direito intertemporal, que segundo Batalha (2006), em obra clássica acerca da matéria, identifica o direito intertemporal como sendo “O conjunto de soluções adequadas a atenuar os rigores da incidência do tempo jurídico com o seu poder cortante e desmembrador de uma realidade que insta e perdura”.

Dessa forma o direito adquirido surge como forma de minimizar a evolução dos termos jurídicos sobre os fatos, para preservar situações concretizadas que sem essa proteção estariam sendo afetadas pela evolução jurídica do tempo ao qual as relações já perfeitas não estariam com as mesmas condições.

Dessa forma o direito adquirido seria uma maneira de conformar a proteção aos fatos de as leis terem conflito no tempo, perfazendo uma relação de contemplar fatos iguais com tratamento diferentes de acordo com a evolução temporal das leis e do estágio social.

A evolução do direito adquirido sempre esteve atrelada ao direito intertemporal, e esse segundo França (2014), passou por três estágios, “o período embrionário, o período pré-científico e o período científico”.

Assim, o período embrionário abrange todo o Direito Arcaico, desde os Sistemas Mesopotâmico e Egípcio até o Direito Romano imediatamente posterior a lei das XII Tábuas. A fase Pré-Científica, prossegue, desdobra-se em alíneas correspondentes ao Direito Romano ao Direito Intermédio e ao Direito Moderno. O período científico inaugurou-se ao final do século XIX com a Exegese e a Escola Histórica. (Almeida, 2008, P. 3).

Dessa forma o Direito adquirido vem se consolidando como uma forma de garantia contra o abuso do poder de legislar do Estado, que ocorre em larga escala

com as chamadas reformas, apesar do momento de lutas e busca pela valorização das lutas sociais, no Brasil, no campo jurídico e legislativo tem-se uma controvérsia contrária a valorização do direito adquirido e ao não regresso, fazendo com que o Estado não reconheça que deve manter os avanços conquistados com a preservação dos direitos e com normativa jurídica que garanta essa proteção, não sendo compatível no Brasil essa dicotomia, de avanços legislativos que atentem contra as garantias do Estado democrático de Direito em respeitar os limites próprios aos quais está submetido quanto ao Direito adquirido e ao não regresso.

Embora, o Estado seja o detentor da iniciativa de prerrogativa de inovação da ordem jurídica, o mesmo não pode se valer desse pressuposto, para atentar contra o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, se na ordem jurídica pátria não existe direito adquirido quanto ao regime jurídico, o mesmo não é verificado quando pelo seu poder de império o Estado causa dano individual, mesmo que em prol do interesse público em virtude do seu regular uso do poder de inovar na legislação, isso posto é decorrente do fato do direito adquirido que por si só já é uma garantia, vem amparado pela cláusula pétrea do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição Federal, o que lhe confere uma condição de norma de proteção especial.

Ainda, na Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 5º, inciso XXXVI, que “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. E o entendimento que deve ser buscado, é que as normas constitucionais não limitam a proteção e o alcance do direito adquirido e mesmo nas reformas realizadas pelo Estado no seu poder-dever de inovar na legislação, cabendo ser interpretado a busca pela máxima efetividade até sobre a incidência de mudança de regime jurídicos, pois esses afetam os direitos subjetivos dos cidadãos.

Quanto a proposta da PEC 32 que restringe a estabilidade dos servidores aos cargos típicos de Estado, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20, do Poder Executivo, altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Chamada pelo governo de PEC da Nova Administração Pública, a proposta altera 27 trechos da Constituição e introduz 87 novos, sendo quatro artigos inteiros. As principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas somente para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças.

Dessa, forma quanto ao direito adquirido quanto a estabilidade dos futuros servidores é atingido, além da normativa constitucional do não regresso, como também a própria jurisprudência do STF quanto ao direito adquirido que conforme Almeida, “o mesmo tem Julgamentos diversos sobre os seguintes temas, manifestando-se esse órgão acerca da existência ou não de direito adquirido a regime jurídico, à concessão de aposentadoria, à irredutibilidade de vencimentos e salários, à estabilidade funcional, a situações constituídas sob império de uma ou outra lei e etc”

Ainda a PEC traz regras transitórias que geram situações jurídicas confusas e prevê atuação dos entes federados para sua regulação, dentre essas a exigência de novos regimes jurídicos específicos para servidores, que necessitam de regulamentação a posteriori caso venham a ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Por esse motivo é necessário identificar quais são esses impactos e de que formam fragilizam ou não o serviço público e como isso afeta os servidores, bem como se essa PEC 32 permitirá ainda mais a ingerência política no serviço público. Dentre as distorções apresentadas pela reforma segundo Cardoso (2020), tem-se as digressões sobre o que deveria ser o Estado estruturado, como forma de desenvolvimento social, que seguindo o mito neoliberal deve ser o menor possível, mesmo tenho demonstrado e falhado ao longo de 30 anos com efusivas tentativas frustradas de implementação de uma reforma condizente com os preceitos sociais de desenvolvimento, com a volta da política do estado mínimo, o papel do estado fica cada vez mais prejudicado na concretização de suas ações e surgem mitos e conclusões simplificadas para problemas complexos que culmina na proposição da PEC 32 que busca mudanças na Administração Pública.

Essa mudança parte pelo contexto privatista, que segundo Goulart (2020), o governo tem o foco na meritocracia em busca da eficiência com efetiva racionalização

dos gastos públicos, porém essas regras da reforma se estruturam em sete eixos temáticos, que se limitam apenas à reestruturação do serviço público de forma incompleta, pois deixou o poder Judiciário de fora com o argumento que o Presidente da Republica não tem autonomia para propor mudanças para os outros membros de poder. Todavia, esse argumento é falho, pois, a propositura de emendas não é privativa conforme Art. 60 da CF, sendo que A PEC nº 6/2019 promoveu a reforma previdenciária que alterou os direitos previdenciários dos magistrados:

E se não existe justificativa constitucional para a exclusão da magistratura da PEC 32/2020, também não há razão econômica. Afinal, magistrados são servidores públicos como todos os demais e se é notória sua enorme importância, também são patentes os altos custos da sua manutenção. Enquanto no Brasil o Poder Judiciário consome 1,5% do PIB, em países como França e EUA o gasto não passa de 0,2%. Relativamente aos demais Poderes, o salário médio do Judiciário é três vezes maior que os do Executivo e do Legislativo, chegando a R\$ 52 mil o custo médio mensal de um juiz federal e R\$ 75,4 mil o de um ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Números tão altos, ao contrário de atender a Constituição, destroem a justificativa da reforma, pois é nessas rendas, que contam com adicionais que não são transparentes, como os penduricalhos, auxílios, bônus e pagamentos retroativos, que estão as verdadeiras torneiras abertas. (GOULATH, 2020).

A tempo, a reforma administrativa vem maquiada de uma série de apetrechos legislativos sobre temas importantes de diversas dimensões, que embora mereçam atenção, acabam por desaguar em sua maior parte para uma reformulação do serviços públicos ainda de forma incompleta não abrangendo os principais entraves nem se atentando a resolver de fato o que se propõem: como a maior eficiência do estado e a diminuição dos gastos, quanto às demais limitações são as formas distorcidas, nas quais o estado busca realizar tal reforma.

O que se busca na reforma para os servidores é o aumento da concorrência interna com incentivos individuais para o aumento da produção, bem como combater o que para a reforma é tido como privilégio como no caso da estabilidade e o regime único dos servidores, dos vários eixos tratados na reforma, esses trazem o maior reflexo para os servidores, sem a estabilidade muito se critica que os servidores passaram a sofrer maior ingerência política e a administração será cada vez mais um leque para cabides de emprego, quanto a se terem vários regimes é visualizado a discrepância e a maior dificuldade de controle dos cargos e proteção dos direitos dos servidores.

As alternativas presentes para uma reforma administrativa adequada ao modelo de estruturação do serviço público, parte necessariamente pela compreensão ampla dos determinantes da crise institucional que vem perdurando ao longo dos anos, que seja realizado de forma progressiva, contemplada a administração de forma geral.

#### 4.2 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DIANTE DO DIREITO ADQUIRIDO E DA SEGURANÇA JURÍDICA, GARANTIDOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O direito adquirido que está diretamente relacionado ao princípio da segurança jurídica que tem como objetivo a de proteção dos servidores contra os arbítrios legislativos do Estado, esse garante que os atuais servidores cumprindo os requisitos, tenham incorporados ao seu patrimônio jurídico certos direitos, podendo ser exercido a qualquer tempo, entre os quais tem-se os que são frontalmente afetados pela PEC 32, que seria a Estabilidade, que garante ao servidor que esse não seja demitido sem direito a defesa, isso vale também para os que estão em estágio probatório conforme jurisprudência do STF súmula 21, funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. Essa proteção é Constitucional o que garante sua superioridade as

normas infra constitucionais, "Art. 5 ° ( ... ) XXXVI - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Essa proteção tem dupla face para os servidores públicos com relação à estabilidade, Conforme Oliveira (2019), uma que garante que transformações legislativas não afetem situação que já se tenha sido concretizada, e outra que impede que os servidores sejam submetidos a pressões e perseguições para agirem de maneira ilegal permitindo que exerçam suas atividades com independência e menor ingerência política.

Porém, a PEC 32 ataca frontalmente o direito adquirido dos servidores com fragilização por meio de processos avaliativos para os atuais servidores, e elimina a estabilidade para os novos servidores. O que permite uma maior ingerência política e a menor independência funcional. Dessa forma também existe um desrespeito à segurança jurídica, pois desconsidera a situação dos servidores já terem atingidos todos os requisitos desse direito, o que mostra que a PEC 32 causa uma fragilização dos servidores públicos com relação ao direito adquirido e garantia da segurança jurídica, conforme se verifica a seguir:

A segurança jurídica, portanto, convém às normas jurídicas, tanto quanto à conduta humana. Como um dos fundamentos do Estado de Direito, a segurança jurídica garante a grande aspiração de estabilidade buscada pela sociedade. A justiça, ideal buscado pelo direito, e o bem-estar social, conseqüência do respeito a esse ideal, não se configuram sem a presença de um mínimo de segurança. (MELO, 2006 p. 133)

Tem-se também o ataque ao direito adquirido quando eliminam todos os benéficos que não conte no âmbito federal, e outras como férias maiores que 30 dias, promoção baseado em tempo de serviço.

Quanto à insegurança jurídica, ainda tem-se previstas regras de transição a serem adequadas de acordo com a necessidade, o que permite uma série de arbítrios



pelo poder público, sem garantia de manutenção dos direitos adquiridos pelos servidores, bem como questões que afetam desde remuneração, organização da administração inclusive com possibilidade de o Presidente da República por ato próprio eliminar cargos públicos vagos o que agora se dá com a aprovação do congresso.

Outro retrocesso trazido é que entre os que seriam aprovados em prova de concurso seriam efetivados os melhores avaliados, que permite uma ingerência de predileção, indo contra os princípios da impessoalidade, pois não se teriam critérios objetivos nessa avaliação.

#### 4.3 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DIANTE DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESALIDADE E ISONOMIA DAS MUDANÇAS PROPOSTAS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O princípio da moralidade está relacionado à condução ética que deve se pautar o administrador público, bem como a ideia de honestidade e probidade, fazendo com que o administrador tenha de agir não apenas de acordo com a lei, mas também seguir os preceitos éticos que está submetido a administração pública. Trata-se de uma moral jurídica com vista ao atendimento do interesse público, ao fato de que a atuação do administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, a ideia do bem, honestidade e boa-fé. Não basta apenas agir em conformidade com a legislação, mas também, com preceitos éticos. Trata-se, na verdade, de uma moral jurídica, administrativa, diversa da moral comum, pois é vinculada às exigências da instituição e ao atendimento do interesse público. A moralidade administrativa possui caráter objetivo, pois independe da opinião subjetiva de cada agente. Conforme preleciona Alexandrino e Paulo (2015, p. 212).

Constituição haver elegido a moral administrativa em princípio jurídico expresso permite afirmar que ela é um requisito de validade do ato administrativo. Que sua não observância torna o ato nulo pois estará com vício quanto à análise de legalidade ou

legitimidade, este podendo ser declarada pela administração pública ou pelo judiciário quando provocado.

O princípio da impessoalidade aqui analisado será relacionado a finalidade pública e isonomia, que visa à concretude da igualdade material na condução das atividades administrativas, impedindo preferências e subjetivismo, pois não se pode admitir que o Poder Público trate de forma desigual indivíduos que se encontram em idêntica situação. A segunda acepção se aproxima com o princípio da finalidade, a qual diz que a Administração deve estar ligada à finalidade da taxatividade administrativa, qual seja, o atendimento ao interesse público, dispensando qualquer tipo de favoritismo. Assim, quando se não age com a finalidade de atender o interesse público temos um desvio de finalidade.

Destarte, a PEC 32 apresenta pontos em confronto com esses princípios quando permite a contratação por simples seleção, e aumenta o número de servidores contratados em cargos comissionados por indicação política, e criar mecanismos com finalidade de avaliação para que os servidores fiquem subordinados a interesses não públicos, mas particulares o que corrobora com um ataque ao princípio da moralidade já mencionado.

Quanto ao princípio da isonomia tem-se que a administração deve tratar todos de maneira igual na medida de suas desigualdades, porém os novos servidores são tratados de forma diversa e mais onerosa em motivação, quando passam a não ter estabilidade se cria três classes de servidores pela PEC 32: os anteriores a PEC 32, os que são de carreira de Estados e os novos servidores que não pertencem a carreira de Estado, com isso também criam-se odiosas distinções sem fundamentação material de serem casos distintos, evidenciando situações variadas para os mesmos sujeitos que levaria a insegurança jurídica com variação de legislação e normas para casos semelhantes.

Ainda tem-se que a PEC 32 permite a contratação simplificada por simples seleção, que fragiliza os concursos públicos, que são embasados pelos princípios constitucionais da isonomia e moralidade, que permitem que o ingresso nos quadros da administração seja feito de forma objetiva com vista ao tratamento igualitário de todos

os administrados, não permitindo a diferenciação ou preferência discriminatória ou por afinidade ou prioridade política, o que garante maior oportunidade, impedindo as indicações e os apadrinhamentos políticos.

O atentado ao princípio da moralidade administrativa, como preleciona Lenza (2018), é um ataque contra toda a forma de avanço do processo civilizatório da administração pública, que se vêm evidenciado nas propostas da PEC 32.

Dessa forma, a impessoalidade e a moralidade administrativa encontram-se ameaçadas pela PEC 32 com a permissão de facilitação de contratos sem serem por meio de concursos públicos, permitindo a indicação de políticos, gerando os apadrinhamentos políticos, com a incursão de pessoas não qualificadas nos quadros do serviço público, que afetará a qualidade dos serviços prestados com ônus para toda a sociedade.

#### 4.4 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DIANTE DA VETAÇÃO AO RETROCESSO OU PROIBIÇÃO DE REGRESSO

Conforme preleciona Lenza (2018), as questões de direito conquistadas, socialmente, devem ser mantidos e expandidos, não se permitindo o retrocesso deles, por serem conquistas civilizatórias que sua inobservância é uma afronta ao próprio texto constitucional, como se ver nas palavras do Ministro do STF, Celso de Mello:

A cláusula que veda o retrocesso traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em conseqüência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante

supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.”  
(ARE-639337- Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

Nesse contexto, vê-se a supressão ou fragilização de vários direitos que foram conquistados ao longo dos anos e não poderiam ser afetados pelo retrocesso, como a estabilidade dos servidores públicos de maneira geral, o estágio probatório efetivo e a forma de ingresso no serviço público por concurso de prova ou provas e títulos que representam uma segurança para população que esse acesso não seja facilitado por conveniência política e isso prejudique os interesses públicos e defendam o interesse privado.

Tem-se, ainda, o retrocesso nas questões de aumento de cargos comissionados, e na falta de garantia de como seria a regulamentação de várias questões como a salarial, que ficaria de ser definida a posterior, tem-se, ainda, a redução dos salários dos servidores sem se ter uma cobrança efetiva de todas receitas devidas, e nem um estudo de manutenção dos gastos de acordo com as receitas.

Tem-se, ainda, a extinção de cargos públicos efetivos e vagos por decreto do Presidente, que representa um retrocesso na garantia de empregos dos servidores, ainda tem-se na PEC 32 o retrocesso de poder-se transformar cargos públicos em comissionados de direção ou assessoramento também por decreto, desde que se mantenha a natureza do cargo.

A criação de cargos de estado e possibilidade de diferentes regimes jurídicos, representa um retrocesso na uniformização e maior segurança para os servidores, que demanda uma maior insegurança em questões simples, e no tratamento diferenciado de casos semelhantes.

Assim, tem-se que no geral que a PEC 32 traz um conjunto de pontos que representam um retrocesso para o serviço público e para os servidores e toda sociedade que também está de certa forma atrelada aos serviços públicos, e consiste numa tentativa mal elaborada de conter uma crise sem estudos de viabilidade e

análises de outras situações em conjunto, tanto que deixam de fora o poder judiciário e legislativo e o ministério público.

#### 4.5 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DIANTE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O objetivo do princípio da proporcionalidade é regular a relação entre meios e fins, especialmente no que se refere a conflitos entre direitos fundamentais. Surgem três subprincípios (CANOTILHO, 1993, p. 268-269).

Que seria a adequação que verifica se o meio utilizado é adequado para consecução do objetivo almejado, o da necessidade a medida só deve ser utilizada se não existe outra com menores danos e mesmos resultados e proporcionalidade em sentido estrito que diz que os resultados almejados devem superar os prejuízos sofridos e que esses sejam depreendidos de maneira distributiva.

Assim, tem-se que esse principio e seus desdobramentos são desconsiderados pela PEC 32, quando a mesma deixa de considerar meios menos onerosos para consecução e condução da crise, não coloca todo o conjunto de servidores e poderes para serem atingidos, deixando os poderes e ministério publico de fora, como também não ver a possibilidade de instituição de todas as formas de receitas previstas da constituição, como impostos sobre grandes fortunas e a taxação sobre lucros e dividendos que representaria um quadro mais fiel da reforma que de fato o país necessita, e essa feita com a distribuição de ônus para toda a sociedade e não apenas para os servidores públicos.

Quanto à adequação vê-se que não é essa PEC 32 medida adequada para o que se propõem, tanto para melhorar a eficiência do serviço público como para contenção dos gastos, mas ainda cria uma série de problemas que passam despercebidos no texto no primeiro momento, tanto por desconsiderar vários fatores de

sua complexidade como ser feita de maneira fragmentada e sem estudo de viabilidade, e sem se ter a disposição o total de receitas que se podem ser instituídas no país.

Quanto à necessidade tem-se que a PEC 32, acarreta muitos ônus de maneira concentrada para os servidores, e não traz resultados que demonstre ser legítimos tal abnegação e permite um maior aparelhamento político do Estado o que por si só já seria motivo para sua completa rejeição, e ainda traz retrocessos que prejudicam os direitos adquiridos dos servidores e afeta toda a sociedade, quando permite que sejam colocados no quadro servidores indicados por meio de seleção simples e indicação política.

#### 4.6 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DIANTE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição brasileira de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19, que visa a maior produtividade com o menor gasto de recursos possíveis, como também garantir o melhor atendimento ao público dentro de um prazo oportuno. Mas isso não se deve ser meio de arbítrio para a administração buscar resultados sem levar em consideração a legalidade.

De acordo com Mazza (2016, p. 191), “a eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração descumprir a lei”, pois o conteúdo jurídico deste princípio consiste “em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei”.

Assim, a eficiência consiste não apenas na produtividade, mas no trato adequado com a coisa pública, para tanto agindo o servidor com diligência para obter os melhores resultados com efetividade e de maneira racional desse processo.

A PEC 32 tem como uma das justificativas o aumento da eficiência e produtividade, mas o que se vê na realidade é o aumento de contratações e não se pode esperar resultados qualificados de pessoas que entrem nos quadros públicos por indicação, tem-se que instrumentos para coibir servidores que não cumprem com suas funções de forma adequada já existem e precisam ser melhores implementadas, e não criarem ferramentas que permitam avaliações externas e perseguições políticas institucionalizadas.

Assim, a busca pela eficiência no serviço público não passa pelo processo legislativo inovador da PEC 32 que permite uma série de arbítrios que afetam a independência funcional dos servidores, mas sim pela otimização dos processos existentes na cobrança de melhores resultados e da eficiência aliado aos princípios da legalidade e moralidade, como também implantar de forma aprimorada as punições já existentes de acordo com o devido processo legal de forma constitucional aos servidores que não cumprem suas funções de maneira adequada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises sobre os impactos das propostas da original da PEC 32 à luz da Constituição de 1988, foram visualizadas ao longo desse estudo, que permitiu uma visualização reflexiva e de forma ampla de várias condicionantes, para se tentar uma apreciação crítica com base nas premissas científicas do que vem propondo a PEC 32 e o que essa afeta o serviço e aos servidores públicos.

Dentre os fatores que foram estudados, para melhor compreensão da reforma administrativa proposta pela PEC 32, a organização da administração direta e indireta, assim como os regimes jurídicos que seguem os funcionários de cada um desses entes, permitiu analisar os pontos e os efeitos para os servidores propostos por essa nova reforma administrativa no Brasil, que demonstra vários pontos em comum com as reformas administrativas de outros períodos da história do país, entre elas a falta de clareza dos objetivos, a falta de estudos que demonstrem os potenciais benefícios e formas de minimizarem os possíveis prejuízos para os servidores e a população.

Além disso, foi visto que a reforma proposta não é viável pois carece de um aprofundamento e planejamento a longo prazo que fosse amplo e englobasse de forma plena todos os servidores dos três poderes e os militares, essa fragmentação por si só já resulta em desajustes e compromete a isonomia do que seria uma reforma técnica com vista ao aprimoramento e enxugamento dos gastos públicos.

Nas análises subsequentes da PEC 32 não é visualizado que sua implementação foi baseada em estudos que comprovem aumento da eficiência, do serviço público, nem que trará diminuição de gastos com o serviço público, que seriam os objetivos da reforma, mas pelo contrário, tem-se um flamante retrocesso quanto aos princípios da moralidade e isonomia, quando permite a maior ingerência política na contratação dos funcionários, não obstante a forma atual que permite a contratação de cargos de confiança sem preparo técnico, que é um grande desafio para o aperfeiçoamento do serviço público na atualidade.



Ademais, quanto aos impactos para os servidores em sete dos treze eixos consignados na PEC 32, verificam-se pontos negativos, que vão desde a perda da estabilidade para os ocupantes de cargos que não seriam tidos como de carreira do Estado, como também maior tempo de estágio probatório e regime e facilita a demissão por falta de produtividade, sem critérios claros, permite também maior ingerência política na contratação, e uma forma de privatização de interesses públicos para o crivo político, atacando os princípios da isonomia e da moralidade administrativa.

Ainda tem-se que à luz do direito adquirido que a perda da estabilidade que reflete uma insegurança para o servidor possa desempenhar suas funções com autonomia, de acordo com a legislação e normas de sua profissão, garantindo uma prestação de serviços com maior qualidade e de forma isonômica à população, sem ceder a pressões políticas, apesar de parte do texto original ter sido alterado para alcançar apenas os novos servidores, tem-se que à luz do direito adquirido é um retrocesso e um ataque aos princípios constitucionais do não retrocesso, visto que a estabilidade é uma conquista que visa proteger não apenas o servidor, mas também a população que é atendida pelo serviço público.

Os demais princípios analisados à luz da constituição também são desconsiderados pela PEC 32 como a impessoalidade, moralidade e segurança jurídica, tem-se um grande retrocesso nos direitos conquistados pelos servidores e isso representa um enfraquecimento de todo serviço público e afeta de maneira negativa toda sociedade.

Frise-se que a regulamentação fiscal e a diminuição dos gastos públicos não é tratado de forma coerente na PEC 32, pois afeta de maneira excessiva os servidores de baixo escalão e deixam de fora os políticos, militares e o poder judiciário, quanto ao aprimoramento dos serviços e a falsa narrativa de que servidores públicos não puderem nem são cobrados, é salutar colocar em prática as ferramentas existentes e seguir aprimorando essas por meio das leis ordinárias, com maior enfoque e planejamento de demandas por setores e de acordo com dados e pesquisas.

Sugere-se que seja primeiro implantadas todas as receitas possíveis no país, como a criação do imposto sobre grandes fortunas e a cobrança de imposto de renda

sobre lucros e dividendos, e depois feito estudos para se terem condições de criar mecanismos de contenção de gastos de acordo com as despesas, para aí se partir para uma reforma ampla com inclusão de toda sociedade com distribuição de ônus equitativo.

Os caminhos propostos pelos estudos de especialistas em reformas administrativas, é que essas sejam pautadas em reformar não apenas partes, mas um conjunto geral da administração, com o foco ao longo prazo, que seja ampla e com todos os servidores, militares e poderes, que seja realizada de forma técnica e com embasamento de pesquisas, os vários fracassos e tentativas de reformas no Brasil que buscavam otimizar e, mostra que a complexidade do tema deve ser discutido e analisado de forma coerente para que não sejam criadas mais distorções que soluções para o serviço público e servidores.

De ver, que a hipótese foi confirmada, pois é flagrante que a PEC 32 fragiliza o serviço público e permite uma maior ingerência política por meio de indicações e diminuição dos concursos e criando até um período de adaptação que seria a mercê de uma análise subjetiva e com forte influência política.

Enfim, a proposta original da PEC 32, mostra um direcionamento pautado no recrudescimento da precarização do serviço público, criando as categorias de carreiras típicas de estados com garantias e direitos se sobrepondo aos demais servidores, abre espaço para a maior ingerência política e o aumento de servidores sem concurso nos quadros da administração, afetando a qualidade dos serviços por se terem pessoas não qualificadas apenas indicadas ou contratadas por simples seleções, ademais os servidores são afetados de maneira negativa em todos os pontos seja diretamente, quando se pretende extinguir a estabilidade dos servidores concursados, ou quando se criam condições políticas de entrada no serviço público, métodos de avaliações externos com viés mercantilistas que buscam exercer pressão sobre os servidores, fazendo com que os mesmos não tenham condições de exercer sua função com diligência e presteza nem se opor a ordens ilegais, constituindo um retrocesso civilizatório e organizacional para o serviço público.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. **“O direito adquirido e a jurisprudência do STF: uma Construção tópica do direito”**. Caderno Virtual, v. 2, n. 18, 2008.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.
- BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Direito Intertemporal**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa (Primeiras impressões)**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out. 1998. ISSN 2238-5177.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 14 out. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 12 de março de 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal **sumula 21**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2106>
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 589998/PI**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Reclamante: Empresa de Correios e Telégrafos – ECT. Reclamado: Humberto Pereira Rodrigues. Julgamento em 20/03/2013..
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2006.
- CARDOSO Jr, José Celso. **ANACRONISMOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA: autoritarismo, fiscalismo, privatismo**. Associação dos Funcionários do IPEA. 2020.
- CIRO, Campus Christo Fernandes. **A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-981**. Institute of Brazilian Business and Public Management Issues da George Washington University.1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DE LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, p. 5-31, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. SP: Atlas, 1991.

GULARTH, Telma. PEC 32/2020 e Magistratura. Disponível em:  
<https://www.anpprev.org.br/anp/conteudo/artigo/pec-32-2020-e-magistratura/11136?>  
Acesso em 08/11/2020.

LAKATOS, Eva e Marconi, Marina. **Metodologia do Trabalho Científico**. SP : Atlas, 1992.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: Modelos Sucesso e Fracassos**. Revista do Serviço Público. Ano 49, nº 2, 1998.

MARCELINO, Gileno Fernandes. (1989), “**Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**”. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 117, no 2, set./dez.

MARCELINO, Gileno Fernandes. (1987), “**Evolução do Estado e reforma administrativa**”. Série Reforma Administrativa. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República.

MATIAS-PEREIRA, José (1987), “**Evolução do Estado e reforma administrativa**”. Série Reforma Administrativa. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva 2016

Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. / **Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público** - 1ª ed - Brasília: FONACATE, 2019

REZENDE, F. C. **Tendências da Gestão Pública nos países da OCDE**. In LEVY, E. e DRAGO, P. (orgs). Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. Edições Fundap, 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que reformas administrativas falham?** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2002, vol.17, n.50, pp.123-142

Ricardo Alexandre, João de Deus. **Direito Administrativo.** – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

RONAN CAPOBIANGO, AL do Nascimento, EA Silva, W Faroni. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. REGE-Revista de Gestão 2001.

SANTOS, Luíz Alberto. (1997), **Reforma administrativa no contexto da democracia.** Brasília: DIAP/Arko Advice Ed.

FRANÇA, Rubens Limongi. **A irretroatividade das leis e o direito adquirido.** São Paulo:Revista dos Tribunais, 1994

Hirsch, Fábio Periandro de Almeida, **Direito adquirido a regime jurídico: confiança legítima, segurança jurídica e proteção das expectativas no âmbito das relações de direito público** / por Fábio Periandro de Almeida Hirsch. – 2012.

OLIVEIRA, Kivia Cunha Pereira Pinto. **O Direito adquirido e o princípio da segurança jurídica.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 233, pp. 213-228, jul. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: . Acesso em: 23.09.2021.

MELO, Lígia Maria Silva de. **Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito.** Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 133-144, jul./set. 2006, p. 133.

WARLICH, Beatriz. (1984), **“A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral”.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, no 1, jan./mar.

