

Apontamentos iniciais sobre as PECs 186 (“Emergencial”), 187 (“Revisão dos Fundos”) e 188 (“Pacto Federativo”)

Por César Lignelli, coordenador jurídico do Sintrajud, e diretoria executiva

O Governo Federal acabou de apresentar três propostas de emendas à Constituição, alcunhadas de “emergencial”, do “pacto federativo” e da “revisão dos fundos públicos”. Conforme consta na página do Ministério da Economia, a PEC “Emergencial” tem como objetivo “a redução de R\$ 12,75 bilhões em despesas obrigatórias, dos quais 25% serão usados exclusivamente para investimentos.”

Ainda justificou a medida asseverando que “a urgência de aprovar essa PEC se deve à estimativa do Ministério da Economia de que 2020 teria o menor nível de investimento da série histórica (R\$ 19 bilhões, sem considerar as emendas impositivas que serão alocadas para essas despesas).”¹

O que se nota, pelo argumento utilizado em seus meios de comunicação, é que o Poder Executivo pretende extrair recursos do orçamento para que possa investir em áreas que, em tese, não seriam atendidas.

O deslocamento de recursos é o mote da PEC “Emergencial” e a leitura dos dispositivos nela inseridos deixa visível que **a rubrica destinada ao pagamento de pessoal foi eleita, primordialmente, para ceder os recursos supostamente necessários aos tais investimentos.**

Isto significa que os servidores públicos serão chamados a “contribuir” compulsoriamente, com perdas salariais, para formar o fundo de R\$ 12,75 bi (segundo as estimativas do governo), que servirá aos tais “investimentos”.

Já a PEC do “Pacto Federativo”, ainda segundo a nota do Ministério da Economia, “traz medidas de médio e longo prazos que preveem descentralização de recursos aliada a maior responsabilidade na gestão fiscal de todos os entes da federação”.

¹ Acessível em: <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/11/executivo-e-legislativo-propoem-mudancas-na-constituicao-para-pais-consolidar-nova-ordem-fiscal#pec-emergencial>

Ocorre que, **sob o pretexto de maior aporte de recursos a Estados e Municípios, foram inseridos mecanismos de arrocho salarial sobre o conjunto dos servidores públicos, como, por exemplo, a extinção da garantia constitucional de revisão geral anual de remuneração.**

A última PEC, da “Revisão dos Fundos”, tem como objetivo declarado “melhorar a efetividade na alocação dos recursos públicos e prevê a desvinculação, ao propor a possibilidade de extinção de todos os fundos orçamentários infraconstitucionais que, no prazo de dois anos, não forem convalidados por meio de lei complementar específica. Essa desvinculação não alcança os fundos constitucionais, nem os ligados às áreas de saúde e educação.”

Importante destacar que essas PECs ainda não são a anunciada “Reforma Administrativa”, que será tratada em proposta própria e que, de acordo com o noticiário, terá grande impacto sobre as relações estabelecidas entre Estado e servidor público. De acordo com o que o governo e representantes do Legislativo têm anunciado, essa quarta PEC teria a tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, permitindo que corram em paralelo os debates sobre as Propostas de Emendas Constitucionais ora no Senado e as discussões sobre a vida funcional dos servidores. Assim, dividem-se as atenções, a mobilização e a capacidade de intervenção dos trabalhadores sobre o processo legislativo. A tática governamental evidencia a necessidade de uma grande mobilização para evitar que, em pouco tempo, todo o arcabouço jurídico de proteção às relações de trabalho no setor público seja desconstruído.

Portanto, se as medidas aqui resumidas já causam grande repercussão negativa aos servidores públicos, o conjunto destas disposições com as futuras regras da chamada “Reforma Administrativa” terão um potencial devastador.

Na sequência, apontaremos, em síntese, algumas alterações que, direta ou indiretamente, vão mudar as condições funcionais e salariais dos servidores, sem prejuízo de apontamentos posteriores:

1. Possibilidade de redução temporária de jornada de trabalho e de salários (PECs 186 e 188)

A redução poderá ocorrer em dois momentos:

No primeiro, as PECs 186 e 188 inserem o inciso I-A no artigo 169 da Constituição, que prevê que os entes da Federação, para cumprir os limites estabelecidos com despesa de pessoal

fixados na LC 101/2000², poderão reduzir temporariamente a jornada de trabalho, com respectiva adequação proporcional dos salários e subsídios, em até 25%. **Tal medida deverá ser adotada por ato normativo, motivado por cada um dos Poderes, que indicará duração, atividades funcionais e órgãos atingidos. Ou seja, a cúpula do Poder Judiciário poderá editar Ato Administrativo determinando redução de jornada e salários.**

No segundo momento, a redução também poderá ocorrer quando aprovadas operações de crédito superiores às despesas de capital (especificadas no item 4). A sistemática será a mesma, isto é, até 25% de redução da jornada e salário, por ato normativo, fixando cargos e unidades envolvidos.

Não há especificação sobre os critérios, bastando mera motivação para edição do ato normativo, o que significa que os Poderes poderão fixar, segundo sua discricionariedade, os cargos que terão redução. Se aprovada, resta indagar se o Poder Judiciário, por exemplo, indicará que magistrados, desembargadores e ministros também serão destinatários das reduções de jornada e salários.

2. Vedação de qualquer pagamento retroativo de verba devida a servidor (PECs 186 e 188)

A PEC propõe a inclusão do inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição da República. O dispositivo veda a edição de lei ou ato administrativo que “conceda ou autorize o pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, inclusive de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza.”

Se aprovada, a Constituição vai desautorizar, mesmo reconhecido o direito do servidor ao recebimento de alguma verba salarial ou indenizatória, a adoção de qualquer medida que efetive o pagamento de tais valores.

² Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

A PEC 188 (do “Pacto Federativo”) impõe condição ainda mais limitadora, ao incluir o inciso XXIII no artigo 37 da Constituição da República que prevê a vedação ao pagamento retroativo de qualquer despesa de pessoal, independente de regime de emergência fiscal e mesmo quando há decisão judicial não transitada em julgado que assim determine.

3. Vedação ao pagamento de qualquer verba concomitantemente a subsídios (PECs 186 e 188)

De acordo com o novo §4º do artigo 39, apresentado pelas PECs, o membro de Poder, detentor de mandato eletivo, Ministros e Secretários, remunerados exclusivamente por subsídio, não poderão acumular outros pagamentos, nem mesmo gratificações, adicionais, abonos, prêmios ou quaisquer outras espécies remuneratórias.

4. Regras de contenções quando aprovadas operações de crédito superiores às despesas de capital (PECs 186 e 188)

O artigo 167 sofrerá mais uma alteração, relacionada à chamada “regra de ouro”. O mecanismo proíbe o Estado de se endividar para pagar despesas correntes, exceção feita se aprovado pelo Congresso um crédito suplementar, algo que neste ano ocorreu com a aprovação da Lei 13.843/2019, que autorizou o crédito de R\$ 248 bi.

Pela nova sistemática, uma vez aprovado o crédito num determinado exercício (ano), situação que pode ocorrer com certa frequência, aos três Poderes da União serão vedadas as seguintes condutas:

- I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores ao início do regime de que trata este artigo;*
- II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*
- IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;*
- V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - aumento do valor de benefícios cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes e;

VIII - criação de despesa obrigatória;

IX - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

X - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

XI - concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Adicionalmente às medidas, a Administração Pública ainda suspenderá todas as progressões e promoções funcionais de servidores e empregados públicos, não sendo devida qualquer parcela retroativa ao fim da suspensão.

Não estão incluídas nestas vedações, as promoções a magistrados (de entrância), aos membros do Ministério Público, do serviço exterior, das carreiras policiais e demais que impliquem alterações de atribuições.

No caso dos servidores do Poder Judiciário da União, as progressões e promoções previstas pela Lei 11.416/06 não alteram atribuições, de forma que, se configurada a chamada “crise fiscal”, os trabalhadores do Judiciário não terão movimentações funcionais.

Além de tudo isso, como indicado no item 1, durante o ano em que ocorrer a operação aqui descrita, salários e jornadas poderão ser reduzidos em até 25%.

Diante da situação fiscal e de recorrentes concessões de créditos suplementares, a possibilidade de que esta medida se repita no ano de 2020 é bem factível, algo que, como consequência, implicará nas restrições descritas nos itens acima, se a PEC for aprovada.

5. Redução de despesas com cargos em comissão (PEC 186)

Outra alteração no artigo 169 da Constituição está atrelada à possibilidade da redução de 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (se excedidos os limites com despesas de pessoal) ser praticada pela redução do valor das remunerações ou pelo número de

cargos. Essa é a primeira medida que deve ser adotada, seguida da redução de 25% de jornada e salário.

6. Fim da garantia de correção do orçamento estabelecida na EC 95/2016 (PECs 186 e 188)

A EC 95/2016, conhecida como a emenda do teto dos gastos, estabeleceu que a partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do chamado Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução orçamentárias corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido pelo IPCA.

A correção, como comprovado em inúmeros estudos, é insuficiente para fazer frente aos gastos públicos, o que inviabilizará, no médio prazo, os parcos serviços públicos prestados atualmente.

A PEC “Emergencial” aprofunda o problema quando elimina até mesmo a possibilidade de correção dos tetos dos orçamentos pelo IPCA, pois impede a aplicação do índice quando houver operação de crédito superior às despesas de capital (na forma descrita no item 4). Diante desse quadro, haverá maior “estrangulamento” do orçamento destinado às despesas primárias, que incluem desde pagamento de salários e aposentadorias, até as verbas para saúde, educação, segurança etc.

7. Aplicação retroativa das limitações (PEC 186)

Conforme exposto no item 4, haverá o acionamento de todo um plano de contingência, suportado quase que exclusivamente pelo quadro de pessoal dos entes da federação, quando autorizados créditos suplementares para fazer frente aos gastos públicos.

Em regra, o plano deveria apenas ter efeitos a partir de sua vigência, mas o artigo 3º da proposta determina a aplicação imediata dos “mecanismos de estabilização e ajuste fiscal” se no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação da futura EC houver operações de crédito no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que exceda o montante das despesas de capital.

Os mecanismos serão aplicados no próprio ano e são aqueles previstos no artigo 109 do

ADCT³, que veda a concessão de reajustes, criação de cargos, alteração de carreira, realização de concurso etc.

Além dessas medidas, também estarão vedadas as progressões (a exceção dos juízes, promotores e policiais) e poderá ser aplicada, de imediato, a redução de jornada e salário até 25%.

8. Extinção de fundos para pagamento da dívida (PEC 187)

A PEC 187, basicamente, extingue todos os fundos criados por lei e determina em seu artigo 5º que os recursos deles provenientes serão destinados à amortização da dívida pública.

Embora o governo tenha anunciado que este valor seria destinado a programas de erradicação da pobreza e investimentos em infraestrutura, o artigo 4º não o vincula, pois prevê apenas a possibilidade, a depender de vontade política.

Ao contrário disso, a destinação à amortização da dívida foi devidamente vinculada e nos termos da justificção da PEC serão arrecadados em torno de R\$ 219 bi, com a extinção de 248 fundos públicos, dentre os quais o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), responsável pelo pagamento do seguro-desemprego e abono salarial.

³Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

VII - criação de despesa obrigatória; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Ou seja, um fundo que se destina ao pagamento de verbas para trabalhadores desempregados ou com baixa renda será destinado a alimentar o rentismo.

9. Relativização dos direitos sociais (PEC 188)

O artigo 6º da Constituição da República, marco dos direitos sociais, estabeleceu que: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

A PEC 188, do “Pacto Federativo”, incluiu um parágrafo único que fixou que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”.

É uma forma de relativização dos direitos sociais, porque implicitamente define que tais direitos só serão promovidos se respeitado o tal “equilíbrio fiscal intergeracional” que, na prática, significa a proeminência do gasto financeiro em detrimento do gasto social (sem perder de vista a série de questionamentos sobre a dívida pública brasileira).

10. ‘Ajuda’ a Estados e Municípios não pode servir para pagamento de pessoal (PEC 188)

O §1º do artigo 20 da Constituição da República prevê a participação de todos os entes da Federação no resultado da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais. A PEC 188 estabelece que destes recursos que são destinados à União, haverá repasse a Estados e Municípios, mas estes últimos não poderão utilizar tais recursos para pagamento de pessoal.

11. Fim da garantia de revisão geral de remuneração aos servidores (PEC 188)

O artigo 37, inciso X da Constituição da República, com a redação dada pela EC 19/98, assegurou aos servidores a revisão geral anual de remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

A PEC 188 elimina do texto constitucional a garantia da revisão geral, que passará a ter o seguinte conteúdo: “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.”

12. Garantia de que todo superávit seja aplicado na amortização da dívida (PEC 188)

Se os fundos serão extintos para pagamento da duvidosa dívida pública, a PEC 188 avança ainda mais na priorização do capital financeiro. O artigo 7º tratou, taxativamente, que: “O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com exceção daqueles decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios, serão destinados à amortização da dívida pública federal.”

Conclusão

Os apontamentos supra descritos, longe de esgotar todos os temas da vasta modificação pretendida pelo Governo Federal e um setor numeroso de senadores, indicam um caminho muito bem delineado de ataque aos trabalhadores do serviço público.

As novas regras, se aprovadas integralmente, criam mecanismos de redução de direitos e têm o mesmo viés da “Reforma da Previdência” e que certamente embasará a futura “Reforma Administrativa”, qual seja, a contenção de receitas produzida diretamente pela extração de salários e proventos de servidores ativos, aposentados e pensionistas, com o objetivo de fomentar a atividade financeira e alimentar ainda mais os supostos credores da dívida pública.