

Parecer n°: 02/2020

Interessados: Coordenação do SINTUFEJUF

Assunto: PEC 186/2021: Efeitos para os servidores públicos da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Introdução:

A “PEC Emergencial” (PEC nº 186/2019) surgiu com o objetivo de acentuar as medidas de austeridade propostas pelo governo em vigência. Através do projeto em tela, conforme defendem seus propositores, alcançar-se-ia um mínimo equilíbrio atual e financeiro nas contas públicas tanto da União como de outros entes federados e da administração pública direta e indireta como as autarquias e o Ministério Público. Nesse compasso se alcançaria um nível de arrocho fiscal no qual seria possibilitada uma nova margem de manobra orçamentária para que o governo seja capaz de implementar novas políticas de transferência de renda especialmente através do chamado “auxílio emergencial”.

Para alcançar tal feito, como se verá, os elaboradores do projeto se valeram de medidas de austeridade já presentes em nosso ordenamento jurídico quais sejam aquelas trazidas pela EC 95 também conhecida como “EC do teto de gastos”. Foram identificadas alterações concernentes tanto aos efeitos no caso do acionamento do teto quanto ao parâmetro de cálculo para que se atinja o mesmo. Vale mencionar que, tendo em vista o texto aprovado, este último ponto é o que chama mais atenção uma vez que a agora EC 186/19 além de reduzir significativamente o teto de gastos altera o parâmetro de cálculo a ser considerado para a aferição do mesmo tendo, por exemplo, acrescentado agora que se compute também nas despesas com o pessoal além de ativos e inativos os pensionistas.

As limitações a seguir elencadas serão aplicadas de maneira automática quando o ente em questão atingir o teto proposto pelo documento em análise constituindo-se assim uma espécie de gatilho. As limitações impostas tem o escopo de perdurar enquanto permanecer o estado de desequilíbrio financeiro podendo tanto durar apenas um exercício financeiro e até mesmo um semestre quanto durar vários anos. Chama a atenção o valor de 95% proposto pelos elaboradores da proposta uma vez que conforme dados do tesouro nacional os principais atingidos por tal reforma encontram-se hoje com seu quadro de despesas aproximado de 94% do então vigente teto de gastos imposto pela EC 95/16.

No entanto, conforme dados do Tesouro nacional expostos no “<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>”, esse percentual será atingido em 2025. Em verdade e ante o exposto, o que se pode observar é a feitura de verdadeira armadilha para os órgãos submetidos a tais mudanças consideradas

emergenciais. Com sua recentíssima aprovação, em um primeiro momento, pouquíssimas ou nenhuma saída são vislumbradas restando tão somente ao respectivo gestor público realizar os devidos “malabarismos” para que não alcance as limitações financeiras que constrangeriam tanto os trabalhadores quanto seu poder democraticamente concedido.

Por fim, antes de se proceder a análise faz-se uma importante ressalva acerca do que foi analisado nesta peça. Na data de feitura deste documento 19/03/2021, até então, se esteve diante apenas do texto sem as alterações e destaques que foram necessários para sua aprovação. Assim a análise aqui presente não pode ser considerada por menorizada mas tão somente um norte para o contexto e efeitos da emenda que até o momento já se encontra promulgada

Breve Contextualização sobre o Tema:

Primeiramente, para compreender as alterações e impactos da reforma é necessário destacar o mecanismo de funcionamento do Art. 109 das Disposições Transitórias da Constituição Federal Brasileira.

O artigo em comento se posiciona como um dispositivo do direito financeiro para controlar e punir entes e órgãos da federação que sucumbam em qualquer hipótese de desequilíbrio fiscal. Em outras palavras, utilizando-se de institutos do direito financeiro, o dispositivo do Art. 109 atua como um mecanismo de gatilho automático de limitação de gastos daqueles entes que violarem o equilíbrio atuarial e financeiro nele estabelecido. Atualmente, a redação do **caput** do é a seguinte:

Art. 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

O **limite individualizado** tratado por tal disposição é aquele estabelecido pela Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC nº 95) que fixou a seguinte disposição no Art. 107 do referido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - **para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e**

II - **para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.**

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

(...)

As **despesas primárias**, neste dispositivo tratadas, são aquelas necessárias para o funcionamento mínimo da máquina estatal, ou seja, **despesas com pessoal, encargos sociais, transferências para outros entes públicos e investimentos**. Desta feita, uma

vez que determinado ente descumpra os limites atuariais do Art. 107 das Disposições Transitórias da Constituição Federal, com relação a despesas correntes, como é caso daquelas com o pessoal, automaticamente, passa-se a ser acometido das limitações financeiras e governamentais previstas nos Art. 109.

Desde sua forma originária, são os parâmetros de ação do dispositivo do Art. 109 das Disposições Transitórias da Constituição Federal a limitação e contenção de quaisquer tipos de gastos de natureza corrente no âmbito da gestão pública. Conforme o próprio glossário do Ministério da Economia são as despesas correntes:

Despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: **despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc.** Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.

Nesse sentido, o mecanismo posto pelo constituinte estabelece que no caso de desequilíbrio de contas, o ente em questão ficará **impossibilitado de:**

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;

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 - criação de despesa obrigatória;

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 .

O texto da Reforma até o Momento:

Passemos agora à análise das propostas colocadas pela reforma realizada por meio da PEC nº 186/2019. Novamente, destaca-se que tal análise não foi feita com o texto em sua forma final mas tão somente aquele disponibilizado por sites oficiais do Poder Legislativo. No entanto, através de meios jornalísticos sabe-se onde foram realizados os principais destaques e apontamentos que culminaram em sua aprovação, dessa maneira nos momentos pertinentes serão apontadas as principais alterações que se tem conhecimento. Retomando, a primeira grande alteração está no próprio **caput** do Art. 109 que ganharia a seguinte redação:

“Art. 109: Se verificado, na aprovação da lei orçamentária que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do Art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória Primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:”

Nesse novo cenário não mais deveria o ente em questão violar os limites financeiros estabelecidos no Art. 107 da referida seção constitucional mas sim apenas 95% desse valor para que então o mesmo fosse acometido de todas as limitações supramencionadas. **Destaca-se que o objetivo desta reforma, a primeira vista, é tão somente restringir a atuação financeira dos entes federativos de tal sorte a gerar uma espécie de superávit que possa vir a ser usado para custear medidas de enfrentamento a atual situação de calamidade pública em que se está inserido. Portanto evidencia-se que, em sua maioria, as alterações não fixam novos dispositivos que possam vir a limitar a autonomia financeira do ente mas tão somente reduzem os gatilhos de travas financeiras já existentes em nosso ordenamento jurídico. Vejamos os dispositivos.**

Um dispositivo novo trazido pela PEC nº 186/2019 é o inciso IX que estabelece uma nova limitação de gastos na hipótese de ser atingida a trava mencionada no **caput** do art. 109, assim fixa:

IX – aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da Administração Pública e seus dependentes exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo

Quanto ao termo “**benefícios de cunho indenizatório**” aqui colocados leia-se todos aqueles que não integram o salário do servidor (não integram a conta para contribuição para a seguridade social) tais como adicional de um terço de férias, diárias, auxílio-transporte, auxílio-alimentação, adicionais de periculosidade e insalubridade entre outros.

Vale destacar que em todas estas vedações há a exceção sempre de duas hipóteses o caso da implementação de decisões judiciais transitadas em julgado e a determinação legal que

tenha sido proferida anteriormente ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo modulando explicitamente, assim, que os efeitos destas limitações **não possuem caráter retroativo**.

Outro dispositivo de austeridade, este que sabidamente foi vetado, e que atinge os servidores públicos inclusive aqueles da União é aquele que retia as progressões funcionais e de carreira quando fosse atingido o mencionado gatilho do teto de gastos. Nesse compasso no texto aprovado embora seja vedada a concessão de auxílios e demais incentivos poderá ser observado ainda, ao menos, a progressão conforme do provento base do servidor público ao longe de sua carreira. Destaca-se que, claro, tal vitória é relativa de tal sorte que este efeito somente seria sentido no caso de o congelamento de gastos se prolongar por ao menos o período de alguns exercícios financeiros.

Assim, até o momento, tendo em vista todos os documentos oficiais acerca do tema em ocorrendo o acionamento do mencionado “gatilho”, ou seja, quando a União atingir 95% das despesas primárias totais, serão observados os seguintes efeitos no âmbito do serviço público:

1. Congelamento salarial. Estima-se que o percentual será atingido em 2025, mas o congelamento pode não ocorrer no ano seguinte (deve-se observar o percentual de 95%);
2. O congelamento dos cargos e salários;
 - a. Sobre este tema vale destacar que a PEC trata das contas públicas como um todo, porém cuida de estabelecer algumas prerrogativas ao no caso de calamidades públicas, que é a atual situação em que nosso país se encontra. O art. 167-F autoriza que o congresso nacional, por meio de lei complementar realize “outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional”, isso significa garante poderes extraordinários ao mesmo para controles de gastos com o pessoal da administração pública. **Vale destacar que as medidas tomadas com essa prerrogativa somente permanecem vigentes enquanto durar o estado de calamidade pública;**
 - b. No que tange as **progressões e promoções** de carreira ficarão suspensas **excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente**, ou seja que não simbolizem aumento nos gastos com o pessoal. Nesse caso vale dizer que fala-se em verdadeira suspensão, de tal forma que quando superado o excesso de despesas poderá o servidor computar normalmente o tempo em que permaneceu “congelado” na sua função solicitando o devido enquadramento.
3. Não será possível a criação de qualquer cargo ou função que simbolize nova despesa;
4. Congelamento da realização de concursos públicos exceto quando para a reposição de servidores de cargos já existentes, ou seja, sem que se crie novas implicação financeira;
5. Redução de benefícios fiscais;

De forma sumária, o que propõe tal dispositivo é o completo congelamento do aumento de despesas com pessoal por parte da Administração Pública. Como se pode depreender a ela **não é vedada qualquer tipo de alteração que não implique em aumento de despesa de tal sorte que pode-se falar ainda na realização de concursos públicos para a reposição de servidores que porventura se desligarem do serviço público.**

Vale dizer que as medidas aqui colocadas começam ou são retiradas de vigência ao iniciar de cada exercício financeiro que, de forma a simplificar o tema, pode-se equiparar a um ano.

Conclusão:

O texto aprovado pelo Congresso Nacional representa verdadeira mordaza aos entes por ele atingido no que tange o tema de contas públicas. As despesas com o pessoal, também chamadas correntes sempre foram tema polêmico e que foi visto como de “grande onerosidade” as contas públicas, é fato que os servidores públicos aos olhos de grande parte dos administradores são visto apenas como gastos em uma planilha e não como indivíduos dotados tanto de desejos como de necessidades.

Dentro deste cenário e complementar a crise sem precedentes que enfrentamos o que promove o parlamento brasileiro e a aplicação efetiva e emergencial de restrições já por eles referendados em um passado recente. Os servidores públicos devem estar atentos a todos os momentos aos valores por eles recebidos a título de vantagens ocupacionais uma vez que embora cruel tal alteração constitucional acabou por não permitir a retirada de valores do serviço público. Além disso deve o interessado se atentar para o momento de congelamento de seus proventos uma vez que há verdadeira sinalização da possível reposição dos valores não recebidos nestes previstos momentos de austeridade e um cenário posterior em que o ente se encontre com as contas públicas “no azul”. Por fim aponta-se que o atual cenário torna impreterível a perseguição de direitos adquiridos o quanto antes de tal sorte que no futuro não se encontre o servidor alijado de proventos que já poderia ter garantido pela hipótese do acionamento de um gatilho financeiro e atuarial

É o parecer.

SÉRGIO RICARDO SILVA

Adv. Insc.OAB/RJ 92.713

Adv. Inscr. OAB/MG 1514-A