

Brasília, 07 de fevereiro de 2020.

Assunto: Proposta de Emenda à Constituição n. 186/2019

A presente correspondência versa sobre o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição n. 186, apresentada no Senado Federal no dia 05 de novembro de 2019, com as alterações promovidas em substitutivo apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 10 de dezembro de 2019¹, especialmente no que se relaciona ao funcionalismo público.

Também conhecida como PEC Emergencial, a referida proposta tem por objeto *a contenção do crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo, de forma a viabilizar o gradual ajuste fiscal indicado pelo Teto de Gastos e dispor instrumentos para que os gestores públicos locais, preocupações com a saúde financeira dos entes, cumpram sua missão*, conforme disposto na exposição de motivos que acompanhou o texto apresentado.

Ocorre que, para alcançar os fins a que se propõe, a PEC 186/2019 concentra-se na contenção de gastos que atingem o funcionalismo público e, conseqüentemente, os relevantes serviços prestados à sociedade.

Passa-se, assim, a abordar as previsões constantes da redação da proposta, de acordo com o substitutivo apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

a) Da constitucionalização da redutibilidade remuneratória

Em primeiro lugar, altera-se a garantia dos servidores públicos à irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV) para autorizar a redução temporária do valor do vencimento básico ou do subsídio, mediante a correspondente redução da jornada de trabalho, quando:

- I) necessário à sustentabilidade da dívida pública;
- II) o volume de operações de crédito da União Federal exceder ao montante das despesas de capital;
- III) a despesa corrente dos últimos doze meses superar 95% da receita corrente realizada no mesmo período por Estados, Distrito Federal e Municípios; e/ou
- IV) a despesa com pessoal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

¹ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8053311&ts=1580414194927&disposition=inline>>. Acesso em 04/02/2020.

Pretende-se, ainda, mediante a inclusão dos incisos XXIII e XXIV ao art. 37 da Constituição, **de forma permanente**, vedar a realização de despesa com pessoal, ou vantagem de qualquer natureza, inclusive indenizatória, desde que inexistente *lei específica que autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo*; bem como vedar *aprovação ou concessão de aumento de despesa com pessoal, ou vantagem de qualquer natureza, inclusive indenizatória*, que:

- I) produza efeitos retroativos;
- II) preveja sua implementação em etapas, caso ocorra qualquer delas nos últimos 180 dias ou após o fim do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, salvo o subsídio devido aos vereadores (art. 29, VI, da CF);
- III) tenha por base decisão administrativa ou decisão judicial que não tenha transitado em julgado.

Prosseguindo, a PEC 186/2019 almeja alterar o teor do §11 do art. 37 para dispor taxativamente sobre quais são as parcelas que não serão computadas para efeito de incidência teto remuneratório constitucional.

Se, atualmente, são excetuadas todas as *parcelas de caráter indenizatório previstas em lei*, com a aprovação da proposta, não serão computadas para fins de incidência do teto constitucional apenas:

- I) o adicional de férias;
- II) o décimo terceiro salário
- III) a ajuda de custo para remoção e;
- IV) as diárias e transporte em deslocamentos e viagens realizadas por força das atribuições do cargo ou emprego.

Ressalvadas tais hipóteses, o pagamento de quaisquer valores acima do teto constitucional importará ato de improbidade administrativa, conforme a previsão do §17, que se pretende acrescentar ao art. 37 da CF.

Além disso, acresce-se ao art. 37 da Constituição o §16, segundo o qual fica estabelecido o limite máximo de 30 dias de férias por ano, vedada sua conversão em pecúnia, ainda que parcial, aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos membros de qualquer dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A previsão supracitada não se aplica aos servidores que operem direta e permanentemente com Raios X ou substâncias radioativas, obedecendo-se, para estes, a norma vigente na data da publicação da PEC 186.

Nesse mesmo sentido, a proposta adiciona os incisos XVI e XVII ao art. 93 para reforçar a aplicabilidade da limitação de 30 dias ao período de

férias dos magistrados. Excepciona-se, concomitantemente, àqueles servidores que já integram a carreira da magistratura, bem como outras carreiras para as quais a regra seja aplicável na data da publicação da Emenda Constitucional.

Finalizando as alterações ao art. 37, a PEC Emergencial dispõe que passa a constituir receita pública do ente os honorários de sucumbência das causas em que forem parte a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, inclusive as respectivas autarquias e fundações públicas (inclusão do §18).

b) Mecanismos de controle dos gastos públicos

Além disso, a PEC 186/2019 pretende incluir mecanismos de acionamento automático para o controle dos gastos públicos na hipótese da chamada quebra da “regra de ouro” (art. 167, III, da CF), segundo a qual é vedado ao Poder Executivo fazer *dívidas para pagar despesas correntes, como salários, benefícios de aposentadoria, contas de luz e outros custeios da máquina pública*².

Mediante a inclusão do art. 167-A no texto constitucional, a PEC 186/2019 elenca uma série de vedações **automaticamente** impostas aos órgãos e às entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União durante o exercício financeiro para o qual seja aprovado ou se realize volume de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

Tais órgãos estarão **automaticamente impedidos** de:

I) conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto os derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas ora versadas;

II) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV) admitir ou contratar 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) realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no item “IV”;

VI) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer

² Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/05/entenda-o-que-e-a-regra-de-ouro.shtml>>. Acesso em: 13/12/2019.

natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores, empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes;

VII) conceder progressão ou promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado acima, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente;

VIII) criar despesa obrigatória;

IX) adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo;

X) criar ou expandir programas e linhas de financiamento, bem como remir, renegociar ou refinar dadas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

XI) conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária; e

XII) destinar, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o mínimo de 28% advindo da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – ação prevista no art. 239, § 1º, da CF/1988.

A PEC 186/2019 estabelece, ainda, que não será considerado para a concessão de futuras progressões ou promoções funcionais o período em que estiver vigente a vedação mencionada no item “VII”.

Contudo, a eventual fração de tempo que se tenha computado anteriormente ao início da vedação poderá ser aproveitada; logo, os benefícios da progressão e da promoção podem ser concedidos durante o período em que a vedação estiver em vigor desde que o respectivo interstício tenha se encerrado antes do início da vedação (§ 1º, incisos I e II, do art. 167-A).

No período em que vigorarem as vedações supracitadas, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% com adequação proporcional de subsídios e vencimentos. O que será feito por ato

normativo motivado do Poder Executivo, dos Órgãos do Poder Judiciário, dos Órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União (§ 2º do art. 167-A).

A teor do § 3º do art. 167-A, o ato normativo – que poderá estender a redução de subsídios aos membros de Poder e demais agentes não submetidos a jornada de trabalho definida, sendo somente aplicável aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional com remuneração superior a três salários mínimos –, terá o dever de:

- I) especificar a nova carga horária, a atividade funcional, os órgãos ou unidades administrativas nos quais se aplicará a medida, bem como seu período de vigência, limitado ao exercício financeiro em que verificada a aplicabilidade das vedações dispostas acima; e
- II) disciplinar a possibilidade de desempenho de outras atividades profissionais pelos agentes alcançados pela medida.

Prosseguindo, a minuta da Emenda à Constituição dispõe ser nulo de pleno direito qualquer ato que contrarie as disposições pertinentes às vedações impostas aos órgãos e às entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (§ 4º do art. 167-A), bem como dispõe que a adoção de tais medidas (§ 5º do art. 167-A):

- I) não constituirá obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o Erário; e
- II) não revoga, dispensa ou suspende o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Através da inclusão do art. 167-B, a PEC estende ao Chefe do Poder Executivo nos Estados, Distrito Federal e Municípios a faculdade de adotar a mesma ordem de vedações versadas à União Federal sempre que for apurado que, no período de doze meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% – apuração esta a ser realizada bimestralmente.

Nesse contexto, se o Poder Executivo do ente adotar a redução de jornada de trabalho, é facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos (art. 167-B, § 1º). A União somente poderá conceder garantia a ente federativo que adote tais medidas em todos os Poderes e órgãos autônomos, o que deverá ser atestado pelo Tribunal de Contas com jurisdição sobre o respectivo ente (art. 167-B, § 2º).

Os parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º do art. 167-B estabelecem que se, após a apuração bimestral, for constatado que a despesa corrente supera 85% da receita corrente, tais medidas poderão ser, no todo ou em parte, implementadas por

ato do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata (sendo facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las). Para tanto, requer que seja submetido, em caráter de urgência, à apreciação do Poder Legislativo, de maneira que tal ato perderá a eficácia quando:

- I) rejeitado pelo Poder Legislativo;
- II) transcorrido o prazo de 180 dias sem que se ultime a sua apreciação; ou
- III) apurado que não mais se verifica a que a despesa corrente supera 85% da receita corrente, mesmo após aprovação pelo Poder Legislativo.

Prosseguindo, a PEC dispõe (inclusão do art. 168-A) que, *se verificado, durante a execução orçamentária, que a realização da receita e da despesa poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias de cada ente, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública, por atos próprios, promoverão a limitação de empenho e de pagamento de suas despesas discricionárias, conforme critérios fixados naquela lei, na mesma proporção da limitação aplicada ao conjunto de despesas discricionárias do Poder Executivo, devendo observar as seguintes orientações:*

- I) a referida apuração deverá ser feita bimestralmente;
- II) o valor das despesas discricionárias objeto da limitação será restrito ao necessário para assegurar o cumprimento das metas fiscais; e
- III) os atos que promoverem a limitação deverão ser editados dentro de 30 dias, a contar da divulgação do resultado apurado.

No tocante à previsão atual de que despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, constante do art. 169 da Constituição, a PEC determina que seja considerada em tais limites também a despesa com pensionistas, além de trazer as seguintes alterações na adoção de medidas para fins de cumprimento da referida limitação (art. 169, § 3º):

- I) acrescenta, à permissão atual de que, durante o prazo fixado na lei complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios reduzam em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (§ 3º, I do art. 169), a previsão de que tal diminuição possa se dar tanto pela extinção de cargos ou funções, seja por diminuição do valor da retribuição pelo seu exercício;
- II) estabelece a quantidade mínima de 50% à permissão de exoneração de servidores não estáveis; e

III) adiciona a permissão de redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária, em, no máximo, 25%, com base em ato normativo motivado do Poder Executivo, dos órgãos do Poder Judiciário, dos órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Uma vez expostas as alterações sobre os mecanismos de controle de gastos, pertinente observar a disposição trazida pela PEC de alteração do art. 163 da CF, mediante inclusão do inciso VIII, para determinar que lei complementar disporá sobre sustentabilidade de dívida, especificando:

- I) indicadores de sua apuração;
- II) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a gestão da dívida;
- III) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites dados; e
- IV) medidas de ajuste, tais como as vedações versadas à União Federal pela redação do art. 167-A e a as medidas de redução de despesa com pessoal dos §§ 3º e 4º do art. 169, independentemente da realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

Prosseguindo, a PEC 186/2019 prevê a inclusão do art. 169-A na Constituição Federal, segundo o qual *no exercício em que a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município venha a registrar resultado primário positivo no acumulado em doze meses encerrados em junho de um ano, o ente poderá destinar até 5% (cinco por cento) desse resultado ao pagamento de gratificação extraordinária para os servidores públicos, na forma de lei complementar, podendo a referida gratificação ser concedida em adição a outros benefícios concedidos aos servidores, incluindo reajustes na remuneração.*

Há alteração relativa à atual previsão do art. 239, § 3º, da Constituição Federal, de que os empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público devem pagar um salário mínimo anual aos empregados que percebam até dois salários mínimos de remuneração mensal.

Nesse ponto, a PEC 186/2019 deixa de se referir a “salário mínimo anual”, passando a denominar o benefício como “abono salarial” – abono este que a partir de agora poderá variar de acordo com a remuneração percebida pelo empregado, subordinando-se à existência de dotação orçamentária consignada a essa finalidade na lei orçamentária anual (§ 3º-A do art. 239).

c) Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Ao incluir um parágrafo único ao art. 111 do ADCT, a PEC Emergencial almeja suspender a correção monetária que, mínima, é aplicável às execuções orçamentárias desde a promulgação da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos – EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

Tal suspensão terá vigência sempre que aplicáveis as vedações em razão na necessidade de sustentabilidade da dívida (art. 163, VII) e/ou em razão da realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (art. 167-A)

d) Do mecanismo de congelamento orçamentário

A PEC 186/2019 determina, ainda, que seja observado o período compreendido entre o 2º e o 13º mês que antecederem à sua promulgação.

Isso porque, uma vez constatado que houve a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, será **automaticamente** vedado aos órgãos e as entidades integrantes dos referidos orçamentos – **durante o exercício financeiro em que ocorrida a promulgação da Emenda e nos dois exercícios subsequentes** – a adoção das seguintes práticas:

I) conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto os derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas ora versadas;

II) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV) admitir ou contratar 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) realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no item “IV”;

VI) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores, empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes;

VII) conceder progressão ou promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado acima, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente;

VIII) criar despesa obrigatória;

IX) adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo;

X) criar ou expandir programas e linhas de financiamento, bem como remir, renegociar ou refinar dadas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

XI) conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária; e

XII) destinar, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o mínimo de 28% advindo da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – ação prevista no art. 239, § 1º, da CF/1988.

A PEC 186/2019 excepciona das vedações supracitadas, expressamente, a contratação de profissionais médicos no âmbito do Programa Médicos pelo Brasil, instituído pela Medida Provisória n. 890/2019. Em complemento, as seguintes medidas também deverão ser adotadas:

I) suspensão da correção monetária das execuções orçamentárias estabelecidas pela Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos - EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, a qual voltará a ser aplicada somente após o transcurso do restante do exercício financeiro e dos dois subsequentes;

II) ocorrerá a destinação, à amortização da dívida pública federal, do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (com exceção do excesso de arrecadação e do superávit financeiro decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios).

Nesse ponto, importante observar a previsão de utilização das receitas excedentes da Seguridade Social não em benefício do próprio sistema, mas para pagamento da dívida pública.

Ainda na hipótese vislumbrada acima, dispõe-se que durante o período em que estiverem vigentes tais vedações e suspensões, poderá ser reduzida em até 25% a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária.

Como disposição transitória, a PEC traz previsão análoga e aplicável ao Chefe do Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que poderão adotar mecanismos de estabilização e ajuste fiscal se for constatado que a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%.

Tais medidas poderão, no todo ou em parte, ser adotadas na hipótese de ser apurado que a despesa corrente foi superior a 85% da receita corrente desde que haja a apreciação – e aprovação – do Poder Legislativo.

e) Da vigência imediata

A previsão é de entrada em vigor da EC na data de sua publicação quanto às alterações pertinentes ao funcionalismo público.

Essas, em síntese, são as alterações mais relevantes trazidas pela **atual redação** da PEC 186/2019, considerando o substitutivo apresentado pelo Senador Oriovisto Guimarães, Relator da Proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Dada a relevância das questões tratadas e o gravoso impacto das mesmas para o funcionalismo público, mostra-se fundamental o acompanhamento atento da tramitação da matéria, bem como a oportuna análise da constitucionalidade das alterações que venham a ser consolidadas.

Por fim, importa destacar a previsão do artigo 4º da PEC, que destinará aos parlamentares, para que utilizem através de emendas parlamentares, 25% das economias realizadas como resultado das restrições impostas aos servidores, bem como da inaplicabilidade da correção monetária sobre os limites do Novo Regime Fiscal (isto é, o aumento do limite aos diversos orçamentos que compõe a estrutura federal, tais como saúde, educação, segurança pública).

Com esta previsão o Governo Bolsonaro manifesta de forma clara a sua intenção de remunerar o apoio dos parlamentares para a provação da PEC, usando para tanto o dinheiro que será retirado da remuneração dos servidores públicos e dos cortes em todas as áreas, inclusive na saúde, educação e segurança pública!!!

O conjunto da PEC, e este dispositivo em particular, precisam ser imediata e amplamente denunciados, para que a população brasileira tome conhecimento do que está acontecendo.

Sendo o que tínhamos para o momento, despedimo-nos, colocando-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Wagner Advogados Associados
José Luis Wagner