

Breves notas sobre a PEC Emergencial ou “Há uma pá no fundo do poço”

Lademir Gomes da Rocha

Presidente da ANAFE

A aprovação relâmpago da **PEC Emergencial (PEC 186/2019)** pelo Congresso Nacional cobra uma análise, ainda que breve, dos principais efeitos sobre as finanças públicas e sobre os servidores e agentes públicos, notadamente, na esfera federal.

O quadro comparativo entre o texto até então vigente e as mudanças recentes revela a estreita correlação entre a PEC Emergencial e mudanças anteriores, notadamente, a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que recebeu a alcunha de “EC do Teto de Gastos”.

Ela persegue, portanto, a mesma lógica econômica regressiva de mudanças constitucionais anteriores, no sentido de configurarem restrições ao gasto público, sem abranger também de forma equitativa os setores econômicos que vêm obtendo ganhos elevadíssimos, mesmo em tempos de crise, resultando no aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais e uma escolha prioritária de atingir o serviço público.

Chama a atenção na Emenda recém aprovada a previsão do funcionamento do que tem sido denominado de “gatilhos orçamentários”, ou seja, correlações entre o desencadeamento de determinadas situações-limite e o disparo de travas nos gastos públicos, em especial os gastos com servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, criação ou reajuste de despesas obrigatórias e a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária. Essa parte aqui me pareceu sem um lógica, não entendi, despesas obrigatórias e benefícios tributários também serão proibidos?

Importante destacar algumas diferenças, porém.

Primeiro, conforme estabelece o art. 167-A do novo texto constitucional, para os entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) é facultativo o disparo do gatilho orçamentário, estabelecido quando a relação entre despesas correntes e as receitas correntes superar 95%. Para a União, porém, o gatilho orçamentário dispara compulsória e automaticamente quando a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95%, consoante prevê a nova redação do artigo 109 do ADCT.

Observe-se, ademais, a diferenciação que, de um lado, se faz entre despesas e receitas correntes (caso dos entes subnacionais) e despesa obrigatória primária e despesa primária total (caso da União), o que significa o estabelecimento de critérios distintos para o acionamento dos gatilhos orçamentários, sendo o critério para a União mais restritivo.

A existência de critérios díspares ignora que, diferentemente do que ocorre no âmbito de muitos entes subnacionais, na esfera da União, os gastos com servidores em atividade encontram-se em franco declínio, considerando-se os valores corrigidos pela inflação e não os valores nominais, não havendo razão para que o funcionalismo federal seja alvo de uma política fiscal que diminua, em valores reais, suas remunerações e subsídios.

Com efeito, os dados do Tesouro Nacional comprovam que os gastos do governo federal com pessoal ativo civil estão em declínio, conforme gráfico abaixo¹:



(tabela 1.6-A)

A segunda distinção é que o referido limite ou gatilho é verificado no âmbito de cada esfera da Federação, considerando-se cada “poder ou órgão”, de modo que a apuração se faz separadamente entre Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

Dados do Tesouro Transparente, Painel do Teto de Gastos 2020 mostram que a correção entre gasto obrigatório e gasto total no âmbito do Poder Executivo Federal

¹ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:11875.
Tesouro Nacional. Série Histórica.

encontra-se em 92,7%, ao passo que o Judiciário (à exceção da Justiça do Trabalho), o Poder Legislativo e Ministério Público encontra-se em situação menos crítica. Importante registrar que as despesas obrigatórias da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) são suportadas pelo Executivo, assim como os gastos com Educação.

GATILHOS DO CONGELAMENTO DE SALÁRIOS E DE CONCURSOS NA UNIÃO		
Poderes \ Indicadores	Despesa Obrigatória / Despesa Total em 2021*	Despesa Total / Teto em 2020**
	Gatilho do Congelamento: 95%	Congelamento a partir de 100%
Poder Executivo		
Poder Executivo	92,4%	96,4%
Poder Judiciário		
STF	73,3%	97,4%
STJ	78,8%	94,2%
Justiça Federal	88,3%	97,8%
Justiça Militar da União	85,7%	96,5%
Justiça Eleitoral	75,2%	96,3%
Justiça do Trabalho	92,4%	99,5%
Justiça do DF e Territórios	89,1%	99,4%
Conselho Nacional de Justiça	43,3%	100,0%
Poder Legislativo		
Câmara dos Deputados	84,6%	90,2%
Senado Federal	87,5%	93,5%
TCU	86,7%	94,3%
Ministério Público da União		
MPU	86,6%	102,2%
Conselho Nacional do MPU	59,5%	98,8%
Defensoria Pública da União		
Defensoria Pública da União	99,4%	90,2%
* Fonte: SIGA Brasil, 2021		
** Fonte: Tesouro Transparente / Painel do Teto de Gastos 2020		

Vale dizer, embora as mudanças prejudiquem, de maneira inequívoca, todos os agentes e servidores públicos, a distribuição dos efeitos restritivos é assimétrica, com diferenciações importantes entre as esferas da Federação e entre poderes e órgãos orçamentariamente autônomos.

Os efeitos do disparo do gatilho não são novos. Eles já estão previstos no artigo 109 do ADCT em sua redação atual (que resultou da aprovação da EC nº 95, de 2016), que já estabelece as seguintes vedações - que foram mantidas:

- i) Vedação à 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;
- ii) Vedação à criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- iii) Vedação à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- iv) Vedação à admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas (novidade):
 - a. a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;
 - b. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c
 - c. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; e
 - d. as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;
- v) Vedação à realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- vi) Vedação à 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) Vedação à criação de despesa obrigatória;
- viii) Vedação à 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; e
- ix) Vedação ao aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes (novidade).

Cabe destacar, ainda, a suspensão da eficácia do inciso X do caput do art. 37, da Constituição Federal, no que tange à previsão de revisão geral, na hipótese de as vedações do artigo 109 do ADCT e seus incisos serem acionadas, consoante estabelece o parágrafo terceiro da nova redação do artigo em comento.

A partir disso, várias projeções têm sido feitas, inclusive a de que o congelamento se estenderia até 2036. Trata-se, porém, de uma projeção, que parece ignorar os efeitos da inflação sobre as contas públicas e da possibilidade de revisão do Teto de Gastos.

De qualquer forma, o inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal já vem sendo reiteradamente descumprido, uma vez que os nossos subsídios estão congelados desde janeiro de 2019, quando houve o último reajuste para as carreiras da área jurídica.

Tão espantoso quanto a intensidade das reformas que vêm modificando a tecitura das finanças públicas no Brasil, permitindo a sua captura pelo capital financeiro, é o atropelo com que as reformas vêm sendo feitas.

Tempos atrás se dizia que reformar a Previdência Social, a legislação do trabalho e estabelecer um teto de gastos eram medidas fundamentais para gerar empregos que nunca vieram. Na PEC Emergencial, o discurso cínico mudou: não se trata mais de gerar empregos, mas de realizar mudanças estruturais nas finanças para permitir que fosse dado, de maneira conjuntural, um auxílio emergencial limitado a R\$ 44 bilhões.

E as coisas não irão parar por aí. O novo presidente da Câmara dos Deputados já anunciou que na sequência da PEC Emergencial seguirá a PEC 32/2020, da Reforma Administrativa.

Há uma pá no fundo do poço!