

# Parecer Preliminar

## **ANÁLISE PRELIMINAR EM CARÁTER URGENTE DO RELATÓRIO DO SUBSTITUTIVO DO PLP 149/2019 – AUXILIO AOS ESTADOS POR CONTA DA PANDEMIA COVID-19. CONTRAPARTIDA EXIGIDA. FUNCIONALISMO.**

As regras que congelam aumentos, reajustes e consideração de tempo como efetivo serviço até 31/12/2021 afrontam diversos dispositivos constitucionais, notadamente, o princípio federativo, a autonomia do Poder Judiciário, dentre outros.

O premeditado congelamento de vencimentos dos servidores é, ao nosso sentir, uma forma velada de impor-lhes uma redução de vencimentos, ainda que indireta e projetada no tempo, porém, que será definitivamente descortinada quando mensurada a inflação maio/2020 e dezembro/2021.

**ADUFRGS SINDICAL, ADUFG SINDICATO, SINDIEDUTEC-PR e PROIFES Federação** solicitam-nos análise urgente relatório apresentado pelo Senador Davi Alcolumbre ao PLP 149/2019, que trata de ajuda aos estados, DF e municípios por conta da pandemia da COVID-19.

De acordo com informações do site do Senado Federal, *o texto, um substitutivo à proposta já aprovada na Câmara dos Deputados, será votado neste sábado (2), a partir das 16h, em sessão extraordinária deliberativa remota. Esse projeto será o único item da pauta*<sup>1</sup>.

Solicitam especial atenção aos seguintes dispositivos do relatório:

**Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

**I – conceder a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados**

<sup>1</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/davi-apresenta-relatorio-preliminar-sobre-auxilio-a-estados-e-municipios>

**públicos e militares**, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

IV – **admitir ou contratar pessoal**, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão de formação de militares;

V – **realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV**;

IX – **contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações**, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do *caput* não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I – em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

É o relatório. Passamos a opinar.

## UMA PANORÂMICA DO RELATÓRIO

Inicialmente, socorremo-nos do próprio relatório do Senador Davi Alcolumbre para situar o leitor quanto à tramitação e à natureza do PLP 149/2019, que, note-se bem, é anterior à pandemia da COVID-19:

O PLP foi enviado em junho de 2019. Desde então, como é de amplo conhecimento, a situação – na economia, na saúde, na sociedade de forma geral – mudou dramaticamente com a pandemia da Covid-19. Nesse novo cenário, a Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo que ora analisamos, tornando o PLP, conforme já mencionado, um programa de auxílio financeiro a estados e municípios para mitigar os impactos da crise provocada pelo coronavírus.

De forma bastante resumida, o PLP nº 149, de 2019:

i) prevê que a União compensará os estados, o Distrito Federal e os municípios pela

queda nominal da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) e do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) de abril a setembro de 2020;

ii) autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Banco do Brasil S.A. (Banco do Brasil) a renegociarem seus créditos junto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, postergando o pagamento das prestações com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020; e

iii) afasta algumas exigências previstas na Lei Complementar nº 101, de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) para o recebimento de transferências voluntárias, para renúncia de receitas ou para aumento de despesas.

No Senado Federal, por força da aprovação do Requerimento nº 227, de 2020, de autoria do Senador Esperidião Amin, a matéria passou a tramitar em conjunto com o PLP nº 39, de 2020. Esse PLP, de autoria dos Senadores Antonio Anastasia e Alessandro Vieira, tem por objetivo disciplinar a coordenação entre União, estados e municípios para lidar com situações de calamidade pública. De forma resumida, o PLP dispõe sobre a articulação de iniciativas entre os representantes dos três níveis da Federação para decidirem sobre o curso das ações a serem tomadas no âmbito da saúde e da assistência social.

Em apertada síntese e considerando os limites da consulta feita e urgência da análise, limitamos o estudo aos seguintes aspectos:

- a) proibição de concessão 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 quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública
- b) proibição de contratação de pessoal e as exceções previstas
- c) proibição de contagem do período trabalhado até 31/12/2021 como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

Deixamos desde já registrada a necessidade de aprofundamento da análise do PLP em questão, pois, não apenas regras de natureza transitória por conta da pandemia foram alteradas, aproveitando-se também para alterar outras regras permanentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), das quais destacamos especialmente a alteração proposta ao art. 21, que estabelece regras para concessão de reajustes ou  **aumentos ao funcionalismo**

**em reta final de mandato**<sup>2</sup>.

Outro aspecto que chama a atenção no relatório é a permissão de **securitização da dívida pública**, instrumento que tem sido combatido por especialistas em orçamento público, inclusive em eventos promovidos pela Câmara dos Deputados<sup>3</sup> e Senado Federal<sup>4</sup>.

## PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE AUMENTOS

O substitutivo proposto pelo Sen. Alcolumbre traz no artigo 8º a seguinte vedação de gastos:

**Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, 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 quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

Logo, estariam proibidos quaisquer atos legislativos de concessão de vantagens até 31 de dezembro, excetuadas determinações judiciais transitadas em julgado e majorações decorrentes de leis anteriores à pandemia.

Inicialmente, lembramos que o inciso X do art. 37 da Constituição assegura, em tese, revisão geral anual da remuneração dos servidores. Contudo, a história já tratou de mostrar que tal garantia já foi tornada letra morta, com aval do Poder Judiciário, que definiu a seguinte tese de repercussão geral no RE 905357 RG-RR<sup>5</sup>: *"A revisão geral anual da remuneração dos*

<sup>2</sup> Trecho do relatório: Também alteramos os arts. 21 e 65 da LRF. Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder. A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdarem dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. Consideramos que proibir isso, mas do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.

<sup>3</sup> <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/noticias/cft-promove-debate-sobre-a-emissao-e-a-venda-de-titulos-da-divida> e <https://www.camara.leg.br/noticias/543439-especialistas-criticam-proposta-que-cede-direitos-de-dividas-para-setor-privado/>

<sup>4</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/11/especialista-condenam-a-securitizacao-de-recebiveis-em-audiencia-na-cdh>

<sup>5</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431961&caixaBusca=N>

*servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias".* Em se tratando o orçamento de uma peça que decorre não apenas da capacidade financeira do ente, mas, sobretudo, da vontade política na sua formatação, é possível dizer que a garantia revisão anual transformou-se em uma ficção, dependendo única e exclusivamente da iniciativa do Chefe de Poder e ratificação do Legislativo.

Logo, no plano prático, não nos parece que a mudança legislativa tenha grande repercussão.

Passemos às exceções. Condicionar o cumprimento de ordens judiciais ao seu definitivo trânsito em julgado impõe uma restrição ao Poder Judiciário, de duvidosa constitucionalidade, na medida em que inibe por completo a concessão de medidas antecipatórias de mérito ou liminares. Sequer foram excepcionadas situações em que já exista repercussão geral, súmula vinculante ou caráter repetitivo, situações essas que inclusive impõe a concessão de tutelas de evidência no novo CPC, eis que a redação do artigo traz o verbo **será**, no imperativo:

Art. 311. A tutela da evidência **será concedida**, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

(...)

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e **houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;**

O segundo aspecto que escapa à proibição é a anterioridade da norma em relação à pandemia, vale dizer, não se aplica a vedação quando a vantagem ou aumento decorra de lei anterior à pandemia. A questão é: quando começou a pandemia? Entendemos que para fins de limitações de gastos públicos e demais consequências financeiras e orçamentárias, o marco temporal do início da pandemia é o Decreto Legislativo 6/2020, de 20/3/2020, posto que nele ficou expressamente reconhecida a ocorrência de estado de calamidade pública para os fins do artigo 65 da LRF. Logo, escapam à proibição os aumentos e vantagens concedidos antes de 20/3/2020, os quais seguem exigíveis.

Assim, no plano da realidade, a falta de concessão de novos reajustes ou aumentos não precisaria sequer de alteração legislativa; a inércia dos gestores se ocuparia disso. Porém, a inércia gera congelamento de vencimentos; congelamento gera perda do poder de compra; perda do poder de compra corresponde à redução de vencimentos.

Ainda que a discussão sobre o conceito de irredutibilidade salarial no âmbito judicial

ainda insista em ignorar alguns conceitos da ciência econômica, notadamente a inflação, não podemos nos furtar de insistir no argumento que vem sendo provocado por diversos advogados de movimentos sociais: a verificação da irredutibilidade de salários não pode se limitar a uma análise puramente dos numerais que compõem a remuneração. É preciso levar em conta o tempo e a inflação. Como já tivemos oportunidade de escrever – juntamente com Grace Andrea Esteves Bortoluzzi, Letícia Kolton Rocha e Paula Xavier<sup>6</sup> – *a concepção preponderante de que o princípio da irredutibilidade se restringe a evitar redução nominal, deve ser compatibilizada com o entendimento de que o efeito corrosivo da inflação é um fato inegável e não escapa da tutela do direito.*

Logo, o premeditado congelamento de vencimentos dos servidores é, ao nosso sentir, uma forma velada de impor-lhes uma redução de vencimentos, ainda que indireta e projetada no tempo, porém, que será definitivamente descortinada quando mensurada a inflação do período de maio/2020 a dezembro/2021.

## CONTRATAÇÕES E CONCURSOS

O relatório traz nos incisos IV e V do art. 8<sup>o</sup><sup>7</sup> a proposta de proibição de contratação de pessoal e realização de concurso até 31/12/2021, excepcionadas as seguintes situações:

<sup>6</sup> O CONGELAMENTO DE REMUNERAÇÃO CAUSADO PELAS ABSORÇÕES DE VANTAGENS PESSOAIS E O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS: UMA ANÁLISE JURÍDICA E ECONÔMICA. In: MELLO, Lawrence Estivalet de, SILVA, João Luiz Arzeno da (Orgs.). **Direitos sociais dos servidores público: estudos em homenagem aos 10 anos do CNASP**. Curitiba, Kaygangue Ltda, 2016.

<sup>7</sup> **Art. 8<sup>o</sup>** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, 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 quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
- 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, aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão de formação de militares;
- V. realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso 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 e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
- VII. criar despesa obrigatória, ressalvado o disposto nos §§ 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup>;
- VIII. adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo IPCA, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7<sup>o</sup> da Constituição Federal;
- IX. contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos
- X. equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

- reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa
- **aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios**
- as contratações temporárias
- as contratações de temporários para prestação de serviço militar e
- as contratações de alunos de órgão de formação de militares

A seu turno, o §1º, coerentemente com o momento atual, retira dessa proibição a criação de cargos e empregos destinados ao combate da pandemia, assim como a efetiva contratação e posse do pessoal.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Portanto, ao excepcionar o inciso II (criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa), resta possível a criação de cargo público destinado ao combate da pandemia. Logo, haverão de ter os gestores o cuidado de justificar a criação de novos cargos neste período por conta dessa necessidade. Ocorre que a redação é falha, pois, embora permita a criação de cargos novos, proíbe a realização de concurso, já que o §1º foi omissivo quanto ao inciso V que trata dos concursos (V- realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV).

## DESCONSIDERAÇÃO DO TEMPO

**Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX – **contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações**, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

Reside neste inciso o ponto com maior consequência prática aos servidores federais. No caso específico dos docentes, o reflexo será nas progressões e promoções. Ocorre que as movimentações nas carreiras docentes – progressão e promoção - não se limitam ao simples decurso de tempo, mas sim, por conta da avaliação do desempenho, conforme preveem os artigos 12 e 14 da lei 12772/12.

Conforme já tivemos oportunidade de nos manifestar anteriormente em parecer sobre as implicações da Instrução Normativa 28, de 25.3.20 (que determina a suspensão do pagamento de adicionais ocupacionais a servidores em trabalho remoto), a falta de cumprimento de atividades presenciais é considerada como efetivo exercício. Tal conclusão decorre da interpretação de duas normas em especial:

Lei nº 13.979/20.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

Lei 8112/90

Art. 44. O servidor perderá:

I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado;

II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata.

Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.

Portanto, a proposta de redação sugerida cria uma situação absurda: declarar que determinado tempo **não existiu**. Sendo o tempo um fenômeno imune à vontade do legislador, dizer que determinado período de tempo não pode ser considerado, é criar uma **ficção jurídica**. Uma ficção de que o tempo e o trabalho desenvolvido nele, não tem valor jurídico.

O §10, do art. 40 da Constituição proíbe a contagem ficta do tempo de serviço para fins de recebimento de benefício ou vantagem (*§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictícia*) e o projeto de lei cria uma contagem ficta "invertida" , ou seja, ela cria uma ficção jurídica que o tempo de serviço do servidor público até 31/12/2021 não existe para fins de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço.

Note-se que o PLP não está extinguido nenhum artigo de lei onde estão tipificadas essas vantagens ou direitos; este artigo está suspendendo o cronômetro para fins de aplicação dessas vantagens.

Portanto, os profissionais da saúde, pesquisadores, técnicos de laboratório, motoristas de ambulância, funcionários de necrotérios, biotérios, etc, que estão na linha de frente do combate ao novo Coronavírus terão este período de trabalho sumariamente ignorado para suas carreiras. **Há que se ressaltar que, a exemplo do que ocorre nas IFEs, em que nesse momento existe um enorme esforço coordenado na produção de materiais e pesquisas que podem resultar na descoberta de vacinas ou medicações para cura ou melhora da COVID19, todo esse esforço será simplesmente desconsiderado.**

Ou seja, quando mais se precisa do serviço público para combater o que será a maior tragédia sanitária da história brasileira, o agradecimento se dá na forma de uma punição: - Seu esforço não será considerado para nada, obrigado. Tudo, porque haverá uma ficção jurídica: esse tempo e esse trabalho não existiram.

Essa ficção fere o §10, do art. 40 da Constituição, pois, se não pode criar contagem ficta em favor do servidor, tampouco para prejudicá-lo.

Além disso, na medida em que seguirão vigentes os artigos que regulam as progressões, promoções e demais vantagens, haverá violação a direito adquirido destes servidores e professores, pois eles terão preenchido as condições para o gozo do direito.

Ademais, não se pode olvidar que a movimentação de um nível para outro, ou entre classes, é justamente a essência da uma carreira. Retirar essa movimentação é inviabilizar a carreira, o que encontraria obstáculo no caput do artigo 39 da Constituição, já que a carreira é uma imposição legal, não podendo a União ou qualquer ente federado dela se desincumbir:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Além disso, o conceito de movimentação dentro de uma carreira foi elevada à categoria de um direito constitucional pelos §§ 2º e 8º do artigo 39:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

Disposições semelhantes encontram-se espalhadas na Constituição ao prever a obrigatoriedade de carreira para a Magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública, etc.

Por derradeiro, vem à nossa mente o seguinte questionamento: qual a razão, a real motivação para congelar o tempo dos servidores? Mesmo que omisso o relatório ou a justificativa do projeto, é nítido que por trás da proposta há um intenção clara em reduzir o crescimento vegetativo da folha, ou seja, tornar sem efeito as majorações de vencimentos por conta de vantagens, em geral, atreladas ao desenvolvimento na respectiva carreira.

Do ponto de vista orçamentário, em rápida pesquisa (premida pela urgência da demanda) não nos foi possível identificar muitos dados orçamentários sobre o impacto de tal medida, o que aliás, seria muito recomendável por conta de exigência constitucional:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Portanto, estamos tratando de vantagens permanentes e obrigatórias derivadas de normas pré-existentes à pandemia com vistas a serem temporariamente suprimidas. Portanto, há um impacto orçamentário na alteração proposta. Em uma análise republicana, parece-nos que a exigência da demonstração não se justifica apenas do ponto de vista do gasto, mas, também para poder mensurar a razoabilidade de tal alteração legislativa. Em outras palavras, qual o sentido e o real benefício para o orçamento deste congelamento? A falta de demonstração do impacto viola o artigo 113 da CF.

Por derradeiro, há uma grande diferença entre a competência para se definir regras e limites para os gastos públicos - a chamada regra de ouro prevista no artigo 169 da Constituição - e a competência para dispor sobre assuntos da esfera administrativa ou tributária de cada ente federado.

Note-se que o artigo 169 da CF, quando estabelece um controle dos gastos públicos aos entes da República, remete aos Estados e Municípios a adoção das medidas a ele cabíveis:

Art. 169. A 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.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, **os Estados, o**

**Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:**

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

A Constituição, respeitando o pacto federativo, é clara ao dispor que cada ente adotarás as medidas para viabilizar a adequação aos limites. E não poderia ser diferente, pois, do contrário, a União editaria normas extinguindo cargos estaduais ou municipais, o que afrontaria os artigos 1<sup>o</sup>8 e 18<sup>o</sup>9 da CF. Lembramos que tramitam no STF diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre a Lei Complementar 101 (LRF)<sup>10</sup>, sendo que em várias delas há alegação por parte de seus autores de violação a diversos dispositivos aqui mencionados, dentre os quais, o da irredutibilidade de vencimentos e o pacto federativo.

O que se vê na proposta de texto analisada é justamente a interferência da União no trato de assuntos exclusivos dos estados e municípios, suspendendo a eficácia e vigência de suas leis e normas de pessoal.

## CONCLUSÃO

Com base no exposto acima e ressaltando novamente o reduzidíssimo prazo de análise imposto pela urgência do tema, submetemos esse parecer ao crivo dos consulentes com as seguintes conclusões e destaques relativos ao relatório do Senador Davi Alcolumbre:

- O substitutivo proposto vai muito além de mero congelamento de vantagens de servidores, pois traz com ele a autorização de securitização de dívidas públicas de estados, municípios e DF, além de editar regras que coíbem a concessão de reajustes ao final de mandatos de gestores públicos que criem despesas a serem pagas pelo próximo Governo;

---

<sup>8</sup> Art. 1<sup>o</sup> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>9</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>10</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=421330>

- A proibição de concessão de vantagens, aumentos ou reajustes até dezembro de 2021 corresponde a um premeditado congelamento dos vencimentos, o que implica em ofensa ao inciso X, do artigo 37 da Constituição;
- O premeditado congelamento de vencimentos dos servidores é, ao nosso sentir, uma forma velada de impor-lhes uma redução de vencimentos, ainda que indireta e projetada no tempo, porém, que será definitivamente descortinada quando mensurada a inflação maio/2020 e dezembro/2021.
- Entendemos inconstitucionais, por violação ao princípio federativo previsto nos artigos 1º e 18 da CF, e também por afronta ao artigo 169, §3º da Constituição, os incisos II e IX do artigo 8º do PLP, notadamente, ao permitir que União, suspenda a eficácia e a vigência de normas estaduais e municipais que regulam o funcionamento da máquina pública dos entes e a remuneração de seus servidores.
- A expressão “exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado” contida no inciso I do artigo 8º do PLP viola o princípio da separação dos Poderes, pois restringe o poder cautelar e nega eficácia a instrumentos processuais como as antecipações de tutela sustentadas em súmulas vinculantes e julgamentos repetitivos;
- A redação do §1º do artigo 8º do PLP é falha, pois, embora permita a criação de cargos novos destinados ao combate da pandemia, proíbe a realização de concurso para provê-los, já que o §1º foi omissivo quanto ao inciso V que trata dos concursos (V- realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV).
- A proibição de que o tempo de serviço até dezembro de 2021 seja desconsiderado para fins de concessão de vantagens soa-nos inconstitucional por afrontar:
  - O §10, do art. 40 da Constituição que proíbe a contagem ficta do tempo de serviço para fins de recebimento de benefício ou vantagem (*§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictícia*) na medida em que o projeto de lei cria uma contagem ficta “invertida”, ou seja, ela cria uma ficção jurídica que o tempo de serviço do servidor público até 31/12/2021 não existe para fins de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço.
  - Aos §§ 2º e 8º do artigo 39 da CF ao retirar o direito à progressão, promoção avanços, sem os quais resta desconfigurado o **direito à carreira**;

- Não há demonstração de estimativa do impacto orçamentário e financeiro das medidas de contenção de gastos impostas pelo PLP, o que afronta o art. 113 do ADCT/CF.

Porto Alegre, Goiânia e São Paulo, 01/5/2020.

FRANCIS CAMPOS BORDAS | **OAB/RS 29.219 e OAB/DF 2222-A**

TÚLIO AUGUSTO TAYANO AFONSO | **OAB/SP 202.686**

RODRIGO GUEDES CASALI | **OAB/SP 248.626**

ELIAS MENTA MACEDO | **OABGO 39.405**

IGOR ESCHER PIRES MARTINS | **OAB/GO 49.055**