



NOTA TÉCNICA

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020 que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.” Regras relativas ao congelamento de despesas com pessoal.

O Senado Federal aprovou, em 2 de maio de 2020, o Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.”

Ao fazê-lo, remeteu ao arquivo o PLP 149, de 2019, da Câmara dos Deputados, que “Estabelece auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19; dispõe sobre a aplicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências.”

O PLP 149 foi aprovado pela Câmara dos Deputados na forma de substitutivo ao “Plano Mansueto” originalmente apresentado pelo Executivo, e sua aprovação resultou de acordo que suprimiu grande parte das medidas propostas, notadamente as que condicionavam o acesso a renegociação de dívidas dos entes federativos ao congelamento de gastos com pessoal e adoção de regras de redução e controle do aumento da despesa, notadamente com servidores públicos.

O texto aprovado pelo Senado, resultante de acordo do Poder Executivo com o Senador Davi Alcolumbre, que avocou a relatoria da matéria, alterou drasticamente os critérios para o auxílio financeiro aos Estados, DF e Municípios, fixando em lugar do critério previsto no PLP 149 (perdas de arrecadação) um valor fixo a ser distribuído aos entes, conforme vários critérios (população, taxa de incidência da Covid-19, perdas de arrecadação, FPE/FPM).

Reduziu o impacto do auxílio, fixando um total de R\$ 60 bilhões a serem destinados a esse auxílio, e incorporou temas não previstos na proposta original, como a securitização da dívida dos entes, e, ainda, alterações na Lei de

Responsabilidade Fiscal e regras estabelecendo restrições à despesa com pessoal dos entes. Manteve a proposta de suspensão do pagamento da dívida dos entes com a União e a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito e o impedimento à execução de garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal.

Na forma do Substitutivo do Relator, Davi Alcolumbre, ao PL 39, de 2020, apresentado pelo Senador Anastasia, foram alterados o art. 21 e 65 da LRF.

Quanto ao art. 21, a alteração prevê que são nulos os atos, inclusive a aprovação, edição ou sanção de norma legal que aumentem despesa com pessoal:

- a) que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do governante ou chefe de poder. Medida com igual pretensão acha-se nas PECS 188 e 186/2019;
- b) que resultem em aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato (mesmo, portanto, que aprovada antes dessa data);
- c) que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do Chefe do Executivo.

Essas restrições serão aplicadas mesmo que o Governantes seja reeleito e se aplicam ao PR, governadores, prefeitos e Chefes de Casas Legislativas.

Quanto à alteração ao art. 65, mantem e amplia as propostas já aprovadas na Câmara, para incluir nas regras a serem aplicadas em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso a dispensa de limites para contratação de operações de crédito, concessão de garantias, contratação entre entes da federação, e recebimento de transferências voluntárias, facilitando, portanto, a gestão fiscal. Afasta também a vedação de realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Também passa a permitir operações de crédito mediante captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.

Além disso, afasta a vedação de que seja contraída nos últimos dois quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. E afasta as vedações de concessão de incentivos ou benefícios tributários e realização de despesas (demonstração de receitas, cumprimento de metas fiscais, etc) desde que sejam destinados ao combate à calamidade pública reconhecida pelo Congresso.

Na forma do **art. 8º** do PLP 39, de 2020, e confirmando o que já era esperado e amplamente noticiado, o Substitutivo do Relator **restabeleceu diversas medidas de congelamento da despesa com pessoal** previstas no “Plano Mansueto”, com efeitos não apenas para Estados e Municípios mas também para a União, e que haviam sido deixadas de lado pela Câmara.

Trata-se de medidas coincidentes com propostas em discussão no âmbito das Propostas de Emenda à Constituição nº 186 e 188, de 2019, em tramitação no Senado Federal, e da PEC nº 438, de 2018, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Assim, nos termos do artigo 8º, durante a calamidade Covid-19 a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, **até 31 de dezembro de 2021**, de:

- a) conceder a qualquer título vantagem, aumento ou reajuste a qualquer título, exceto se decorrentes de sentença transitada em julgado ou lei anterior à calamidade.
- b) criação de cargos, empregos ou funções de que resulte aumento da despesa, exceto para combater a calamidade, com efeitos enquanto ela vigorar.
- c) alteração da estrutura de carreiras que implique aumento da despesa.
- d) admissão de pessoal a qualquer título, inclusive por concurso público, exceto para combater a calamidade, com efeitos enquanto ela vigorar, e ressalvados cargos de chefia e direção sem aumento da despesa, ou decorrentes de vacâncias, ou contratações temporárias civis ou para serviço militar e admissão de alunos em academias militares.
- e) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios, inclusive indenizatórios, exceto se derivados de decisão judicial transitada em julgado ou leis anteriores à calamidade.
- f) criar despesa obrigatória, exceto para combate à calamidade e pelo prazo de sua duração.
- g) reajustar despesa obrigatória acima da inflação, exceto para combater a calamidade, com efeitos enquanto ela vigorar ressalvado o reajuste do salário-mínimo.
- h) **contar o tempo de duração da calamidade par fins de concessão de vantagens por tempo de serviço, ou promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos de que aumentem a despesa com pessoa em decorrência do tempo de serviço.**

Essa proposta, que constava da proposta de Substitutivo do Relator apresentada em 30 de abril de 2020, para ser apreciada em 02.04.2020, após o prazo fixado para a apresentação de emendas pelos Senadores, previa, como se percebe, na redação dada ao art. 8º, não apenas a vedação de reajustes e

provimento de cargos, mas, no inciso IX, que seria proibida a contagem de tempo **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.

Contudo, percebendo a incongruência dessas medidas, particularmente no tocante a regras de desenvolvimento em carreira dos militares das Forças Armadas, e o grande número de emendas apresentadas para suprimir essas restrições, ao proferir o seu voto em 02.05.2020, o Relator **alterou** o texto a ser apreciado, dando ao inciso IX a seguinte redação:

“IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, **sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins;**”

Assim, foi suprimida do texto a ser apreciado em 02.05.2020 a referência a promoções e progressões da vedação contida no art. 8º. E, ao final, foi inserida a previsão de que a interrupção da contagem de tempo para o fim específico de concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes”, se daria sem prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria ou quaisquer outros fins.

O Relator assim justificou a alteração em seu parecer reformulado:

“Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade. Nesse sentido, contemplamos, ao menos em parte, as emendas dos Senadores Izalci Lucas (nº 35), Major Olímpio (nº 38), Arolde de Oliveira (nº 83), Styvenson (nº 152) e Eduardo Gomes (nº 163).”

Além dessa alteração, que já excluiu da restrição as progressões e promoções, a discussão em Plenário no Senado alterou o artigo 8º, para **incluir duas regras de exceção às restrições por ele impostas:**

“§ 5º O disposto no inciso VI do **caput** deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no **caput** cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.”

“§ 6º O disposto nos incisos I e IX do **caput** deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19:

I – dos Estados, Distrito Federal e Municípios, das áreas de saúde e segurança pública; e

II – das Forças Armadas.”

Assim, para essas situações, também não serão aplicadas as restrições à criação de vantagens (inciso VI), aumentos ou reestruturações (inciso I) e concessão de vantagens por tempo de serviço como anuênios, triênios ou quinquênios (inciso IX).

A matéria foi remetida à Câmara dos Deputados, para nova apreciação, sob a forma do PLP 39, de 2020.

Em 5 de maio de 2020, a Câmara aprovou a proposição, com 3 Emendas, o que determinou o seu retorno ao Senado Federal.

Entre as emendas aprovadas, a Emenda nº 1 altera o art. 8º, dando nova redação ao inciso IV e ao § 6º.

Quanto ao inciso IV, foi incluída na exceção à vedação de admissão ou contratação de pessoal a reposição de cargos de “**assessoramento**”, vez que têm a mesma natureza dos cargos de chefia (cargos em comissão), com especial impacto no Poder Legislativo.

A alteração ao § 6º incluiu na vedação da aplicação dos incisos I e IX:

- a) os servidores civis e militares mencionados nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, inclusive policiais legislativos, técnicos e peritos criminais;
- b) os agentes socioeducativos;
- c) os profissionais de limpeza urbana e de assistência social; e
- d) os trabalhadores da educação pública.

Assim, além dos que já se achavam contemplados (profissionais de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pessoal da área de segurança pública e forças armadas “desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19”), foram explicitados setores também na esfera Federal e excluída a exigência de envolvimento direto no combate à pandemia. Foi reconhecida pela Câmara a enorme dificuldade de promover tal distinção, para fins de aplicação das restrições, além de ter efeito desorganizador das carreiras.

Contudo, foi incluída a proibição de uso dos recursos da União transferidos a Estados e Municípios, a título de auxílio emergencial, **para concessão de aumento de remuneração de pessoal a qualquer título.**

O texto em comento será examinado na sessão de 06.05.2020 pelo Senado. Caso aprovadas as alterações feitas pela Câmara, ampliado as exceções, dependerá, ainda, da sanção presidencial. É notória a posição do Ministério da Economia contra quaisquer exceções, mas a forma como redigido o dispositivo não comporta veto, sob pena de ser afastada a restrição para todos os servidores.

Assim, a capacidade de definir qual o alcance dessas exceções se acha integralmente no Senado Federal, casa de origem da matéria.

Ainda que tais restrições venham a ser sancionadas – como se presume – com maior ou menor grau de exceções, haverá ainda discussões a serem travadas na esfera do Poder Judiciário, pela via do controle difuso ou concentrado de constitucionalidade.

Trata-se de questão singela: a Lei complementar resultante estará invadindo a esfera de competência dos entes da Federação, e dos respectivos poderes Executivo e Legislativo ao definir temas sobre os quais não poderão legislar, afastando a aplicação de leis vigentes (os respetivos RJUs e planos de carreira), e impedindo a gestão de pessoas (contratação de pessoal), além de negar a validade de dispositivo constitucional que prevê o direito à revisão geral anual (art. 37, X da CF). Além disso haverá quebra de isonomia, em face da obrigatoriedade constitucional de regime jurídico único (art. 39 da CF) para os servidores público em cada ente, e que não admite tratamentos discriminatórios dessa ordem.

São temas que dependem da lei de cada ente para sua disciplina e aplicação, e que não são reservados à lei complementar federal. O fundamento da LRF, quanto a esses aspectos, resulta do art. 163 da CF, assim como do art. 169, sendo que nenhum desses dispositivos confere à União capacidade de legislar para impor interferência na gestão de recursos humanos dos entes subnacionais, exceto se houver excesso de despesas. Tais questões, porém, já estão suficientemente disciplinadas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, **resulta que o texto finalmente aprovado e a ser submetido à sanção não afeta o direito às progressões e promoções, em face da supressão da referência a esses institutos, que não inerentes ao desenvolvimento em carreira, os quais continuarão a ter regular aplicação na esfera dos entes federativos.**

Vale destacar que as Propostas de Emenda à Constituição nº 186 e 188, de 2019, acham-se em tramitação no Senado Federal, e a PEC nº 438, de 2018, em tramitação na Câmara dos Deputados. Todas essas PECs, tratam de alterações na Carta Magna e dispõe sobre regras de contenção do gasto público, e sua redução, com especial foco na despesa com pessoal. Elas ampliam as restrições já previstas na EC 95, de 2016, para permitir o congelamento das

despesas em casos como o excesso de gasto com pessoal, o descumprimento da “regra de ouro”, superação de limite prudencial de despesa correntes, em relação a receita correntes, além de revogar o art. 37, X da CF (Revisão geral). Por fim, permitem que naqueles casos mencionados, haja a redução de salários proporcional à redução de jornada de até 25%.

Essas PECs somente passarão a tramitar após o término do período de calamidade pública, segundo acordos políticos firmados durante a discussão do PLP 39/2020, mas o risco de sua aprovação é real e demanda atuação firme para que tais propostas não sejam aprovadas.

Em 6 de maio de 2020.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor Legislativo

Advogado - OAB RS 26485 OAB DF 49777