

NOTA TÉCNICA Nº 08/2016/CONAMP

Proposição: PLP 257, de 2016

Autor: Poder Executivo

Ementa: Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei nº 9.496/97, a Medida Provisória nº 2.192-70/01, a Lei Complementar nº 148/14, e a Lei Complementar nº 101/00; e dá outras providências.

A **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, entidade de classe de âmbito nacional que representa mais de 16 (dezesesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público brasileiro, membros do Ministério Público dos Estados, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de colaborar para o bom desenvolvimento do processo legislativo, vem externar o seu posicionamento a respeito da flagrante inconstitucionalidade e dos efeitos práticos desastrosos para os Estados e Distrito Federal presentes no Projeto de Lei Complementar nº 257/2016, de iniciativa da Sra. Presidente da República, Dilma Rousseff, ora tramitando com solicitação de urgência.

O Projeto Unionista, em síntese, estabelece, a título de "plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal", a possibilidade de refinanciamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União, mediante a imposição de duríssimas restrições aos serviços públicos de modo generalizante, traduzidas na forma de verdadeira "intervenção branca" em políticas de pessoal de outros Entes Federados, inclusive remuneratórias, em retirada de direitos adquiridos dos servidores públicos, com resultante comprometimento das autonomias de Poderes e instituições de Estado. Ou seja, para possibilitar o referido refinanciamento, os Estados e o Distrito Federal devem adotar diversas medidas que não só se traduzem na contenção de gastos públicos, as quais, em última análise, sempre recaem sobre os servidores públicos, mas, e principalmente, implicam subjugação ilegítima e inconstitucional dos Entes Estatais referidos, em violação frontal ao ideário federativo, que impõe, principalmente, o respeito à capacidade de legislar, de auto-organização e de autogoverno de cada um dos federados.

Não é demasiado lembrar, a propósito, que o princípio federativo constitui cláusula pétrea da nossa Magna Carta, insculpido no texto do seu artigo 60, em seu § 4º, inciso I. Por oportuno, cumpre destacar, ainda, que o rol de dificuldades extremas para os Estados e Distrito Federal se vê acrescido com a previsão açodada e tumultuária, no mesmo dispositivo proposto, de profundas e marcantes alterações em disposições da Lei Complementar nº 101, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, projetando-se interferências de ainda maior dimensão na vida desses Entes Federados, a impactar, diretamente, a prestação dos serviços essenciais à população.

Antes de focar os aspectos específicos do Projeto, como é do nosso propósito, é de obrigação citar que, em alguns casos, como o do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, por exemplo, mais se torna indispensável avaliar a proposição verdadeiramente

constrangedora estabelecida pela União, não somente por termos presente ao questionamento judicial ora postado junto ao Supremo Tribunal Federal, de debate sobre parcela significativa de juros da dívida em questão (o que poderá modificar, substancialmente, o montante do débito a satisfazer e, eventualmente, afetar a pretensão de promover o alongamento do perfil da mesma), mas, por igual, em função das reconhecidas dificuldades, já identificadas em algumas áreas específicas, acerca da prestação de serviços públicos que dependam essencialmente de recursos humanos - hoje carentes - sendo justamente onde promete incidir o Projeto citado, de modo mais duro e inflexível.

Procedida a necessária introdução ao tema de que nos ocupamos, a questão que se coloca no presente articulado é demonstrar as inconstitucionalidades que acompanham o malfadado Projeto e as consequências deletérias que decorrerão de sua aprovação. Nesse contexto, devem ser objeto de análise três pontos essenciais, a saber: os ônus impostos aos servidores públicos e a violação de direitos adquiridos; a impossibilidade fática de prestação adequada dos serviços públicos essenciais; a violação das autonomias constitucionais dos Poderes e das instituições de Estado. Esses três grupos temáticos - decorrentes de uma estruturação sistemática do PLP 257/16 - bem ilustram os efeitos destrutivos aos Estados e Distrito Federal presentes no Projeto.

No que se refere aos servidores públicos, por exemplo, o Projeto veda a concessão de vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remuneração a qualquer título, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses (art. 3º, I), condiciona o refinanciamento da dívida à elevação da contribuição previdenciária (art. 4º, IV) e impõe a reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos limitando os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União (art. 4º, V).

Ao vedar a produção de quaisquer impactos remuneratórios positivos, o PLP causa estagnação das carreiras públicas, a par do "engessamento" da própria atividade gerencial da administração pública local. Ainda, peca, mais uma vez, ao padronizar situações distintas e divergentes, que variam de Estado para Estado - não permitindo que se atenda às particularidades locais - bem como, no que tange às carreiras, trata de forma igual situações marcadamente desiguais. Deixa de reconhecer, por exemplo, que existem diversas categorias de servidores públicos com salários já defasados há anos; despreza, por outro lado, a contingência de que há Estados com melhor situação financeira do que outros. Cego, mudo e surdo, o Projeto Unionista desconsidera essas diferenças e impõe, indistintamente, a obrigação em tela, sem oposição de quaisquer ressalvas.

Mais do que isto, todas as condições, assim como dispostas nos artigos 3º, 4º, e 5º do Projeto, de modo geral, impõem uma verdadeira "rendição" aos Entes Federados, como condição sine qua non para o refinanciamento da dívida em favor da União - exigência esta que afeta, de modo direto, a atividade do Poder Legislativo local, que passa a ter a obrigação de se curvar ao comando federal sob pena de ser acusado de inviabilizar a vida do próprio Estado.

Há, também, violação à Constituição, uma vez que atinge direitos adquiridos, bem como situações já estabilizadas juridicamente, a reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos limitando os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União. Aliás, neste aspecto, mais uma vez incide o Projeto em investida contra o princípio federativo, cuja concepção constitui, como já afirmamos, cláusula pétrea do nosso Texto Magno.

Por outro lado, não há como negar que o Projeto, assim como posto, compromete sensivelmente a prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, é imposta aos Estados

a obrigação de adotar as seguintes medidas: suspender a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança (art. 3º, IV), reduzir a despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014 (art. 3º, V). Ainda, a despesa com pessoal fica reduzida e vários gastos públicos passam a integrar o cômputo do limite máximo do gasto público com o pagamento do funcionalismo (art. 14º, dando nova redação ao art. 18 da LRF). Institui-se, ademais, limite para o crescimento das despesas orçamentárias não financeiras, no montante de 80% do crescimento da RCL do exercício anterior (art. 4º, VI).

Nessa parte, o PLP mostra sua face mais perversa à sociedade brasileira. O Estado não é um fim em si mesmo, sendo sua própria existência justificada pela vinculação a uma finalidade suprema, qual seja, respeito, proteção e promoção à dignidade da pessoa humana. E essa dignidade – espelhada essencialmente nos direitos fundamentais – é observada mediante a prestação adequada dos serviços públicos, finalidade que, caso aprovado o Projeto, ficará inviabilizada. Isso porque a vedação de novas contratações, aliada à determinação de redução de cargos comissionados, atinge frontalmente os já insuficientes serviços públicos, impedindo que possam ser desenvolvidos de forma minimamente satisfatória. Em vários Estados, a necessidade de admissão de pessoal é urgente, pois, com os recursos humanos atuais, não há viabilidade prática de atendimento da demanda requerida pelos usuários.

De resto, a modificação restritiva proposta para as regras do cômputo de despesa com pessoal, do mesmo modo, ataca a prestação adequada dos serviços públicos, uma vez que, sem recursos humanos, não há atividade pública. Além disso, desconstrói institutos jurídicos já consolidados, como, por exemplo, o da terceirização. A jurisprudência e o legislador levaram tempo considerável para definir quais atividades estatais poderiam ser terceirizadas pelo Estado e a sua realização entregue a pessoas privadas. A própria lógica do instituto é possibilitar a descentralização de serviços que não são essenciais e, conseqüentemente, ao invés de admitir pessoal para a realização dessas tarefas, a Administração contrata outra pessoa jurídica para que desempenhe a função. Pois bem, pelo PLP, os recursos despendidos com serviços terceirizados passam a ser considerados como gastos com pessoal, o que, de fato, não são. Também é inviável a pretensão de colocar nessa conta o gasto com os inativos, de modo que não mais exercem suas atividades e não estão à disposição da Administração Pública para a realização dos serviços públicos.

Aqui, neste aspecto, encontramos uma suposta causa financeira a subverter conceitos, a desestruturar organismos, a inviabilizar instituições, sem uma razão jurídica sequer como sustento.

A mesma mão que pretende subverter conceitos, transformando em despesa de pessoal aquilo que, de fato, não detém essa característica; de outra banda, interfere no plano da realização da receita, substituindo o interesse local de, eventualmente, desenvolver uma política tributária de atração de investimentos, a mercê da restrição - mais uma vez indevida no plano constitucional, inserta em disposição que veda a edição de leis ou criação de programas que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária ou financeira (art. 3º, III). Mais uma vez, o gesto que se reveste é de castração ao poder de legislar, à auto-organização e ao autogoverno - que são iminentes ao Ente Federado.

Desse modo, os Estados ficarão absolutamente engessados e incapazes de crescer e, como consequência, não prestarão de forma adequada os serviços públicos – nem mesmo os essenciais – violando direitos fundamentais dos brasileiros.

Por fim, cabe destacar que as autonomias dos Poderes e as instituições de Estado são violadas. Ao Poder Executivo, evidentemente, não é constitucionalmente legítimo assumir obrigações em nome de outros Poderes e instituições de Estado a ele não vinculadas e que gozem de independência e autonomia. Inclusive, os Poderes e instituições em questão – dentre as quais se inclui o Ministério Público – possuem iniciativa privativa de lei, por exemplo, para criação de cargos, concessão de reajuste e auto-organização administrativa. Essa iniciativa privativa resta violada pelo PLP, pois, ao final das contas, ao permitir que, por ato do Chefe do Poder Executivo, todos os Poderes e as instituições de Estado fiquem vinculados às obrigações assumidas, desconsidera autonomias e independências, impedindo que o chefe de outro Poder, por iniciativa que seria somente sua, deflagre determinados processos legislativos, que impliquem, por exemplo, no aumento de gastos com recursos humanos, na criação de cargos, e na admissão de pessoal. Detectando-se aqui, mais uma vez, a vulneração, frontal, ao disposto no art. 60, §4º, III, da Constituição Federal, que, como já referimos, foi erigida como cláusula pétreia pelo nosso constituinte originário.

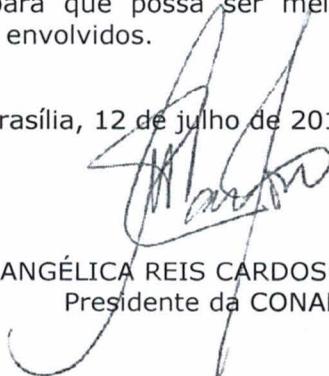
Sinteticamente, o PLP nº 257/16 em nada fortalece o princípio federativo, ao contrário, o enfraquece, além de ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição. Na verdade, o projeto busca, apenas, atribuir o ônus pelo desequilíbrio das contas públicas aos agentes estatais e à sociedade brasileira, não havendo, em contrapartida, nenhuma demonstração de eficácia das medidas previstas no Projeto.

Deixa-se claro, aqui, que estas são apenas as primeiras impressões sobre a impropriedade do manejo dessa matéria tão relevante e abrangente de modo precipitado como se apresenta, tramitando com solicitação de urgência e sem qualquer interação com atores essenciais que não estão só no ambiente do Ministério Público, como também no Poder Judiciário, nas Assembleias Legislativas e nos Tribunais de Contas.

Mais do que isto, resta nítida a evidência de que vivemos um ambiente político nacional conturbado e que os fatos do nosso dia a dia estão longe de demonstrar que as nossas dificuldades estruturais, e especialmente as financeiras, decorram dos gastos de pessoal na administração pública.

Em conclusão dessas breves considerações, que expõem os diversos vícios que atingem o PLP nº 257/2016, espera a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP a **REJEIÇÃO** da matéria, ou que, ao menos, **não se dê o caráter de urgência à proposta**, para que possa ser melhor discutida na Câmara dos Deputados com todos os entes envolvidos.

Brasília, 12 de julho de 2016


NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
Presidente da CONAMP