

Plano Mais Brasil escancara o desmonte do estado e ameaça direitos sociais

Francis Campos Bordas
Grace Esteves Bortoluzzi
Letícia Kolton Rocha¹

Contextualizando o *Plano Mais Brasil*

Em evento patrocinado por sindicato de estabelecimentos privados de ensino recentemente ocorrido em São Paulo, o Ministro da Educação Abraham Weintraub, brindou a todos com esta sincera declaração:

O Estado não existe. O Estado tem que ser diminuído para permitir que nós possamos buscar nossa felicidade. O lucro foi amaldiçoado, mas lucro é diferente de roubo. Lucro é resultado de trabalho honesto. Aproveitem.²

Não chega a ser uma surpresa, posto que o viés neoliberal do atual Governo sempre esteve presente desde a campanha eleitoral, sendo os Ministros da Economia e da Educação os principais defensores destes ideais reducionistas do Estado brasileiro.

Logo, não é um “ponto fora da curva” a apresentação no dia 5 de novembro do chamado **Plano Mais Brasil**. O que salta aos olhos da leitura do texto é a preocupação em viabilizar o pagamento de dívida pública. Tudo é feito e justificado para proteger os interesses dos credores (sistema financeiro) às custas da população e da diminuição da prestação de serviços públicos, porém, sempre com o hábil argumento de que isto trará prosperidade e emprego (conceito este cada vez mais em desuso, sobretudo depois da reforma trabalhista pauta na precarização das relações de trabalho).

Convém, inicialmente, lembrar que o Plano não é original, já que muito do que ele apresenta já consta em outras propostas anteriores, mais precisamente a PEC 438/2018, de

¹ Advogadas e advogado do escritório BORDAS ADVOGADOS ASSOCIADOS que integra a assessoria jurídica de entidades de servidores federais tais como ADUFRGS Sindical, FASUBRA, SINDAGRI/RS, SINDIEDUTEC/PR, ADUFG (em parceria com o escritório Eliomar Pires & Ivoneide Escher Advogados Assoc. e Elias Menta Advocacia)

² A fala foi amplamente divulgada nos meios de comunicação: [Zero Hora](#) [Estado de Minas](#)

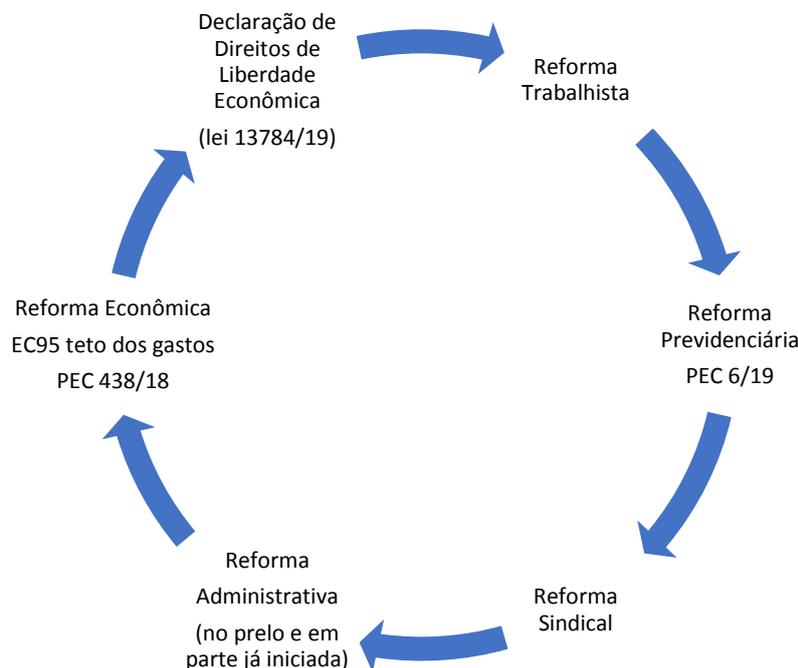
autoria do Deputado Pedro Paulo (DEM/RJ), a qual tem atualmente como relator na Câmara o Deputado Sóstenes Cavalcante (DEM/RJ). Coincidentemente, ou não, ambos do mesmo partido e estado do presidente da Câmara, Rodrigo Maia.

Técnicos da Receita, pesquisadores e estudiosos do orçamento já denunciavam a PEC 438/18 como sendo “*privilégio escancarado da dívida pública, além de permitir a securitização de créditos públicos*” (FATORELLI, 2019³). A PEC 438/18 já trazia várias das propostas aglutinadas no Plano Mais Brasil, como por exemplo:

- Propõe diminuir as restrições à emissão de títulos públicos, determinando agora que a proibição apenas se aplica para buscar dinheiro para o orçamento fiscal e para seguridade social. Traduzindo, o Governo pode emitir títulos para se endividar (pois paga juros por cada centavo que pega emprestado), mas não pode fazer o mesmo para buscar verba para o orçamento de onde são custeados serviços públicos, como saúde, educação, segurança, etc.
- Prevê possibilidade de redução de vencimentos e jornada de trabalho de servidores;
- Estabelece que saldo positivo de recursos do orçamento fiscal e da seguridade será obrigatoriamente destinado ao pagamento do serviço da dívida, ou seja, se o INSS, por exemplo, arrecadar mais do que paga como benefício, o valor excedente **deverá ser usado para pagar dívidas públicas** (vale dizer, juros para credores que adquiriram títulos com a promessa de resgatar o valor com juros polpudos).

Assim, o Plano Mais Brasil faz parte de um projeto maior que vai muito além da modernização ou desburocratização. Trata-se de reformar o projeto de Estado brasileiro imaginado pelo Constituinte de 1988 e já esquartejado por mais de 100 emendas constitucionais em 30 anos. A PEC se inclui no conjunto de reformas cujo espectro político a que pertence o Presidente da República pretende impor, e que pode ser representado pelo gráfico abaixo, que demonstra o que já foi feito e o que ainda está a caminho:

³ FATORELLI, Maria Lúcia. ALERTA – PEC 438/2018 escancara o privilégio da dívida pública, relaxa a “Regra de Ouro” da Constituição Federal, inclui o esquema da “Securitização de Créditos Públicos” no texto constitucional e prevê até demissão de servidores públicos, entre outros absurdos. in: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/18317/>



Todas as reformas têm a mesma justificativa: enfrentamento de uma crise alegadamente causada pelo gigantismo do Estado e pelo excesso de direitos e vantagens corporativas (servidores). O Plano Mais Brasil e suas PEC's vão pelo mesmo trilho, vale dizer, é preciso impor cortes e mais cortes nos gastos públicos como forma de enfrentar a crise. Diversamente, muitos teóricos sustentam o contrário a partir de experiências históricas internacionais que remontam à reconstrução europeia no pós-guerras, as quais tem como fundamento principal o investimento social como via para garantir crescimento econômico. Em 2011, contrariando o argumento atual de que a única alternativa é diminuir o investimento público, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) afirmava que *"gasto social com educação é o que mais eleva o PIB"*⁴. Élica Graziane Pinto e Geraldo Biasoto Junior, há 3 anos atrás, alertavam que *suspender ou adiar o custeio dos direitos fundamentais, sobretudo os amparados pelo dever de gasto mínimo como saúde e educação e os amparados por fonte vinculada de receita como a seguridade social — diante de tantas inconsistências nas contas públicas —, certamente deveria estar fora de cogitação. Eis a clareza pura e simples que falta ao tom dos debates: é isso, ou viveremos um estado de sítio fiscal, por óbvio, inconstitucional.*⁵ Os autores têm razão. De fato, seria inconstitucional este estado de sítio fiscal, de acordo com a Constituição atual, razão pela qual pretende-se alterá-la.

Existem correntes teóricas na economia divergentes sobre a receita para enfrentar a crise; uns atribuem a crise ao aumento dos gastos, ao passo que outros identificam o problema

⁴ http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7115

⁵ <https://www.conjur.com.br/2016-jul-03/adiar-custeio-direitos-fundamentaisnem-deveria-cogitado>

na queda da receita⁶. A proposta do governo Bolsonaro se encaixa na receita ortodoxa do enxugamento a qualquer custo. Pouco importa o impacto social disso, fazendo vista grossa à realidade de países latino-americanos em que a receita se mostrou um fracasso do ponto de vista de direitos mínimos fundamentais de sua população (Chile, Equador, Argentina, México, etc).

Conteúdo do Plano

A apresentação feita pelo governo federal prevê que o plano está centrado em três Propostas de Emenda Constitucional: [1] PEC do pacto federativo; [2] PEC emergencial e [3] PEC dos fundos públicos. As reformas sugeridas se dividem em medidas permanentes (alteram textos permanentes das Constituição e sua duração é perene (até nova PEC) e medidas emergenciais (a serem disparadas em situações excepcionais).

Uma das propostas (denominada *PEC Emergencial*) traz a inclusão do art. 167-A à Constituição Federal, o qual permite o acionamento de mecanismos de estabilização e ajuste fiscal pela União, estados e municípios no exercício em que o volume de operações de crédito excedam às despesas de capital dos entes. Durante tal exercício (12 meses), ficarão proibidos:

1. Concessão de vantagem, aumento ou reajuste salarial dos servidores públicos
2. Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
4. Admissão ou contratação de pessoal, exceto para reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
5. Realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
6. 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;
7. Aumento do valor de benefícios cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes e;
8. Criação de despesa obrigatória;
9. 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;

⁶ A partir de 2015, houve uma quebra importante de receita pública, dado que a base tributária do governo é pró-cíclica: está fortemente concentrada no crescimento da em renda e principalmente do consumo (e não do patrimônio). Com a recessão, caiu o emprego, a renda e o consumo, com impactos negativos na arrecadação, ou seja, os déficits públicos não tiveram como causa primária uma “explosão” dos gastos, mas sim uma queda acentuada de receitas, além da manutenção de um custo expressivo dos serviços financeiros da dívida pública. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O “PLANO BRASIL MAIS” DO GOVERNO BOLSONARO – DIEESE e CUT (Novembro/19)

10. Criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e
11. Concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.
12. Da destinação a que se refere o art. 239, § 1º da Constituição Federal; e
13. De progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos, exceto dos juízes, membros do Ministério Público, do Serviço Exterior Brasileiro, das Carreiras policiais e demais que impliquem alterações de atribuições.

Abaixo, destacaremos as principais propostas contidas no Plano Mais Brasil que afetarão diretamente os servidores públicos:

1. PERMISSÃO DE REDUÇÃO SALARIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Atualmente, a Constituição Federal garante ao servidor público que não haja redução de seus vencimentos, garantindo a manutenção do valor global de sua remuneração, ainda que haja alteração de sua composição (Art. 37, XXIII, da CF/88).

A proposta do governo altera essa garantia, possibilitando que, durante o período em que acionados os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal, possa reduzir o valor da remuneração dos servidores, bem como a sua jornada de trabalho em até 25% com a correspondente redução salarial.

É muito provável que esta medida tenha forte apoio de Governadores e Prefeitos, na medida em que os limites para gasto de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal já se encontram estourados em diversos entes da federação. Cabe lembrar que os limites atuais (artigo 19 da Lei Complementar 101/2000) da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida: União - 50%; Estados e Municípios – 60%.

Outro elemento preocupante nessa autorização de redução de gastos é que ela não será feita de maneira geral para todo o funcionalismo, cabendo a cada Poder a escolha de quem será penalizado e quem fará as atividades daqueles afetados pela redução. Há fortes indícios de ofensa a princípios gerais da administração nessa proposta, posto que gerará um sistema de castas e protegidos dentro do funcionalismo.

2. DA REDUÇÃO DA JORNADA E DOS POSSÍVEIS REFLEXOS NAS APOSENTADORIAS

Com o fim de viabilizar a estabilização e o ajuste fiscal, o governo propõe alteração na Constituição permitindo expressamente a redução temporária das jornadas de trabalho dos servidores públicos e a conseqüente redução proporcional da remuneração. A referida medida, segundo a PEC, ocorrerá através de **ato normativo** motivado da Administração, de cada um dos poderes que especifique a duração, a

atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais para aqueles que forem alcançados por este dispositivo.

Se implementada a medida, além de trazer prejuízo mensal na remuneração do servidor, trará repercussões negativas nos proventos de aposentadoria a serem recebidos pelos servidores nessa situação.

Para os servidores que ingressaram no serviço público após dez/2003, ou seja, que terão seus proventos de aposentadoria calculados pela média das contribuições, a redução da jornada e a consequente **redução da remuneração impactará significativamente na média a ser apurada para aposentadoria**. Isso porque, com a redução da remuneração, a contribuição previdenciária será menor, afetando diretamente a média dos salários-contribuições que comporá os proventos de aposentadoria.

Já, no caso dos servidores que ingressaram no serviço público antes de 2003, que têm a garantia da integralidade (última remuneração) e paridade entre os ativos e inativos do mesmo cargo, a redução da jornada poderá impactar negativamente na aposentadoria. A PEC não faz qualquer ressalva que garanta que a aposentadoria será paga com base na última remuneração do cargo, independentemente da redução temporária da jornada. Além disso, cabe lembrar que as regras de transição para quem ingressou no serviço público antes da reforma previdenciária criaram a figura bizarra da "integralidade mitigada", segundo a qual as variações de carga horária impactam no valor dos proventos de aposentadoria, mesmo nos casos dos servidores mais antigos.

Nos casos em que o servidor solicita a aposentadoria no período em que está reduzida a sua jornada, pode o Estado de imediato conceder aposentadoria ao servidor com a última remuneração efetivamente recebida, já que o salário pago ao servidor na data do pedido de aposentadoria está reduzido? Essa interpretação, se aplicada, reduzirá valores da aposentadoria dos servidores que se encontram nessa situação. Além de contrariar os princípios e fundamentos da previdência social, claramente criaria uma vantagem exagerada para o Estado em flagrante enriquecimento ilícito.

3. SUSPENSÃO DAS PROGRESSÕES E PROMOÇÕES FUNCIONAIS

Durante o mesmo período em que acionados os mecanismos de estabilização das contas públicas propostos, ficarão suspensas TODAS as concessões de progressões e promoções funcionais dos servidores públicos, bem como o seu pagamento. Importante: A proposta excepciona os juízes, membros do Ministério Público, do Serviço Exterior Brasileiro, das Carreiras policiais e "demais que impliquem alterações de atribuições". Qual a razão da discriminação de umas carreiras em relação às outras?

Para agravar a situação, fica proibido o aproveitamento do período da suspensão para o preenchimento dos requisitos de progressão ou promoção. Assim, **todo o tempo em que ficarão suspensas as progressões e promoções será descartado para a concessão da progressão pendente.**

Também fica proibido qualquer ato que implique reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão e promoção, não podendo gerar efeitos obrigatórios futuros.

4. SUSPENSÃO DE REAJUSTES SALARIAIS, AUMENTO, CONCESSÃO DE VANTAGEM OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO

Fica proibido qualquer aumento remuneratório aos servidores públicos, exceto os determinados por decisão judicial transitada em julgado.

5. PROIBIÇÃO DE ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA DE CARREIRA QUE IMPLIQUE AUMENTO DE DESPESA

A vedação contida na proposta é de alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa. Logo, sendo a alteração para redução de despesa, será permitida. O que não poderá ocorrer, entretanto, é a redução do valor global dos vencimentos/proventos já recebidos pelos servidores, excetuado no período em que acionados os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal.

6. PROIBIÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICOS E PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGOS NOVOS

Somente serão permitidos concursos públicos para reposição de vagas decorrentes de vacância (aposentadorias, exonerações), sendo vedada a criação de cargos novos.

7. ALTERAÇÃO DOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS DE DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Além das vedações acima elencadas, outra alteração que afetará diretamente os servidores públicos e a população brasileira como um todo é a alteração dos mínimos constitucionais de despesas com saúde e educação.

Atualmente, a Constituição Federal prevê a aplicação em saúde e em educação de recursos mínimos para ações e serviços públicos em percentuais de 15% e 18%, no caso da União, da receita corrente líquida em relação à saúde, e da receita resultante de impostos, no caso da educação.

A proposta atual do governo, entretanto, faz com que se considere na aplicação desses mínimos em saúde e educação também os valores pagos a título de aposentadorias e pensões, o que necessariamente reduzirá o investimento mínimo em tais áreas, uma vez que hoje tais despesas não são consideradas para tanto.

8. RETROATIVIDADE DE PAGAMENTOS

Esta mudança proposta merece um destaque: não se trata de regra emergencial, mas - e isto é grave - uma mudança permanente no artigo 37 da Constituição. Assim, essa nova regra não se aplica apenas em períodos excepcionais de ajustes de contas públicas, seria uma regra permanente.

Ainda que não se tenha segurança sobre a redação correta da PEC a ser apresentada no Congresso, existem indícios de que pagamentos retroativos de direitos reconhecidos pela Administração passarão a considerados inconstitucionais. Uma das versões que circulou trazia a inclusão de novo inciso ao artigo 37 da Constituição:

XXIII – são vedados lei ou ato que conceda ou autorize o pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, inclusive de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza;

A PEC 438/18 já traz proposta similar:

XXIII – são vedados:

a) a lei ou o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal e encargos sociais, bem como aumento de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza, que preveja parcela a ser efetivada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, ou em período posterior;

*b) a previsão e o pagamento de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo e quaisquer outras parcelas de natureza indenizatória sem lei específica que os estabeleça, **bem como o pagamento retroativo com base em nova interpretação administrativa;***

c) a extensão de vantagem ou pagamento de qualquer natureza, inclusive indenizatória, exclusivamente com base em interpretação administrativa ou decisão judicial não transitada em julgado.” (NR)

Onde há fumaça, há fogo. A intenção em restringir gastos que decorram do reconhecimento tardio de um direito é real; como também absurda. Dizer que o pagamento de um direito reconhecido em atraso pela própria Administração é

inconstitucional – pelo simples fato de ser retroativo – é a total subversão da lógica, abrindo-se a porta para a prática de políticas procrastinadoras com o propósito leviano de deixar o tempo passar. Seria o mesmo que dizer: - Um direito só existe se houver dinheiro para pagar.

Em que pese se tratar de uma Proposta de Emenda à Constituição, que exige uma tramitação mais longa, a fim de evitar prejuízos no futuro com a aprovação de alguma das medidas acima, é recomendável que os servidores coloquem em dia as suas progressões e promoções funcionais, o mesmo valendo para outras vantagens que tradicionalmente tem efeito retroativo, como o abono de permanência, por exemplo.

Tão logo apresentada a redação final da PEC , a primeira tarefa será verificar se o objeto da proposta não se enquadra dentre as vedações contidas no artigo 60 da Constituição, o qual impõe limite às reformas constitucionais:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

*§ 4º **Não será objeto de deliberação** a proposta de emenda tendente a abolir:*

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Lembramos que os direitos sociais se enquadram no título II de nossa Constituição:

TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

TÍTULO II - DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I - DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS

É uma pena que nos dias de hoje alguns acreditem ser *démodé* falar em direitos, garantias e liberdades. Estão errados!