

# Nota Pública

---



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

# Nota Pública

O Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – FONACATE, que representa mais de 200 mil servidores públicos que desempenham atribuições imprescindíveis ao Estado brasileiro, ligadas às áreas de segurança pública, fiscalização e regulação do mercado, advocacia pública, fiscalização agrária, ministério público, diplomacia, legislativo, arrecadação e tributação, proteção ao trabalhador e à saúde pública, inteligência de Estado, formulação e implementação de políticas públicas, comércio exterior, prevenção e combate à corrupção, fiscalização agropecuária, segurança jurídica e desenvolvimento econômico-social, vem a público sublinhar que as Propostas de Emenda Constitucional, sem exceção, somente podem ser acolhidas, em nosso sistema, se não tenderem a abolir princípios constitucionais pétreos e intangíveis, como a federação, as garantias individuais e a separação de poderes (CF, art. 60).

Com base nessas balizas intransponíveis, emite-se a manifestação crítica sobre o recente “pacote” de PECs, enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional: a PEC Emergencial (186/2019), a PEC da Revisão dos Fundos (187/2019) e a PEC do Pacto Federativo (188/2019).

Trata-se de arranjo desconexo de propostas (in)constitucionais, concebidas sem o recomendável diálogo prévio com a sociedade,

preordenado a criar perigosa erosão institucional, no suposto afã de austeridade a qualquer preço, em detrimento ostensivo da qualidade dos serviços públicos e das garantias especiais daqueles agentes que desempenham atividades exclusivas de Estado.

Em vários dos dispositivos das PECs em tela, percebe-se uma frontal colisão com princípios constitucionais sensíveis, violando, por exemplo, a irredutibilidade de vencimentos e subsídios dos servidores públicos, por meio de drástica redução da jornada de trabalho em 25% e do acrítico congelamento de progressões e promoções.

É, nesse panorama, com o ânimo de defesa constitucional, que o FONACATE alerta para o flagrante descabimento da fórmula draconiana que consiste no explícito austericídio (ainda mais após a promulgação da EC 103/2019, cujo ajuste de contas previdenciárias recai – até com alíquotas confiscatórias – de maneira desproporcional sobre os servidores públicos, ativos e inativos).

Do modo pelo qual estão redigidas as PECs em análise, constata-se o contraditório incentivo à aposentadoria em massa por parte de servidores que já possam requerê-la e, ao mesmo tempo, a inoportuna mensagem de profundo desalento àqueles cerca de 12 milhões de servidores ativos, instados a prosseguir como propulsores dos serviços essen-

ciais e que fazem girar as políticas públicas nos mais recônditos municípios brasileiros, lutando contra extremista e reiterada vilificação.

Não está certo, nem é prudente, conceber e tratar o serviço público como simples custo a ser enxugado descriteriosamente, uma vez que os investimentos em pessoas – especialmente em membros das Carreiras de Estado – são essenciais e altamente benéficos à promoção do desenvolvimento sustentável.

Em face disso, sem se negar ao diálogo franco sobre o aperfeiçoamento do serviço público, o FONACATE grifa que não será com o sacrifício desmedido da segurança jurídica nem às expensas do poder aquisitivo dos servidores públicos – duramente castigados pelas corrosivas perdas decorrentes da ausência imotivada de revisão e reajuste – que se obterá a dinâmica expansionista favorável à retomada continuada da atividade econômica e do bem-estar social, única alternativa civilizada – pelo aumento de receitas e pelo corte da regressividade tributária – para promover o equilíbrio fiscal sadio.

Mesmo Portugal que, frequentes vezes, é invocado como exemplo de austeridade, hoje apresenta mais de 120 por cento na relação PIB/dívida pública, muito mais do que os cerca de 80 por cento do Brasil. No entanto, não cogita de estado emergencial fiscal e, mesmo assim, atrai capitais do mundo – inclusive de brasileiros –, precisamente por ter aprendido a resistir, a partir de determinado momento, às prescrições contracionistas e crueis da “troika”, cuidando de restabelecer a confiança legítima e a pacificação nacional.

Aqui, o pacote de PECs, descartando alternativas constitucionalmente válidas, esgrime

com a brutal redução temporária da jornada de trabalho e com a correspondente muti- lação de subsídios e vencimentos à nova carga horária (nos termos da PEC 188/2019, que altera o art. 169, da CF e dá nova redação ao art. 37, XV, da CF). Tem, assim, o condão de provocar autêntico retrocesso, sobretudo ao ofender garantias pétreas daqueles agentes que exercem atividades exclusivas de Estado, vulnerando claramente o art. 60, parágrafo quarto e o art. 247, da CF. Em outras palavras, o pacote almeja impor supressões violentas de direitos e garantias individuais, ignorando – ou não querendo lembrar – o fato de que o STF consolidou o entendimento de que a alteração do regime funcional até pode ser feita, desde que não acarrete perda pecuniária para os servidores públicos (vide, por exemplo, RExt 5.304, ADIn 2.238, ADIn 2.075, RExt 426.491).

E mais: o pacote – em meio a cortinas de fumaça, como a extinção de Municípios –, desorganiza o senso meritocrático das Carreiras de Estado, pondo em risco as promoções e progressões, em nome de suposta emergência fiscal. Não hesita em fazê-lo com a ideia fixa em gatilhos automáticos que impedem a gestão flexível e a modulação temperada. Atenta, nessa medida, contra a independência dos Poderes, ao inserir mecanismos arbitrários e lineares de estabilização e ajuste fiscal. É de pasmar: a proposta veda (PEC 188/2019, art. 167-A, da CF) ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública, qualquer reajuste acima da variação da inflação, embora acene retoricamente com a preservação do poder aquisitivo. E, para não deixar dúvidas sobre o desiderato de dismantlar os serviços públicos, introduz a aludida redução da jor-

nada, em flanco aberto às arbitrariedades, às perseguições políticas e às intimidações sem precedentes (num completo antagonismo à ideia de gestão pública racional, eficiente, previsível, eficaz e impessoal). Quer dizer, a mudança pretendida (parágrafo 3º, do art. 167-A) é a negação frontal da gestão republicana, tudo por culpa de lastimável viés de hostilização que seleciona os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos de todos Poderes como inimigos expiatórios, numa postura adversarial incompatível com as vigas mestras do Estado Democrático, que pressupõem a valorização dos servidores e a preservação da intangibilidade de cláusulas fundamentais.

Em paralelo, numa insofismável violação ao art. 5º, XXXV, da CF e, outra vez, em litígio aberto contra a jurisprudência consolidada do STF sobre o descabimento da invocação da discricionariedade e da reserva do possível, em sede do cumprimento diligente de deveres fundamentais, o pacote arrisca propor a alteração do art. 167, da CF, no sentido de que as decisões judiciais que implicarem despesa em decorrência de obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa somente poderiam ser cumpridas quando houvesse respectiva dotação orçamentária. Esquece ou ignora como funciona o sistema constitucional de tutela dos direitos fundamentais (vide, por exemplo, o REExt 482.611, Rel. Min. Celso de Mello).

Já no concernente à avaliação de efetividade, proporcionalidade e focalização da renúncia de receitas (PEC 188/2019, art. 167, da CF), opta por fixar prazo incompreensivelmente tímido e elástico para a avaliação continuada de impactos, posicionando-se aquém das atuais exigências da LRF. Pela proposta, os incentivos ou benefícios de natureza tributária, cre-

ditícia e financeira apenas seriam reavaliados, no máximo, a cada quatro anos. Ora, bem de ver que se trata de tempo nada emergencial para escrutínio tão necessário e urgente, ainda mais que se trata de fonte histórica de desvios, distorções e incentivos perversos, que podem acarretar perdas substanciais de receitas, seja pela renúncia fiscal em si, seja pelas externalidades negativas desencadeadas pelos critérios errôneos adotados.

Nesse quadro de desequilíbrio estrutural do pacote de PECS (despreocupado com a melhoria da receita e obcecado com a fórmula recessiva do corte indiscriminado de despesas relativas aos serviços públicos), a tal ponto chega o assédio contra os servidores públicos que vastos contingentes sentem-se, por assim dizer, compelidos à aposentadoria (por exemplo, na Receita Federal, existe o risco concreto de colapso em setor absolutamente nevrálgico). Como se observa, a despeito do discurso sedutor em prol do equilíbrio fiscal intergeracional, o pacote suprime o plano plurianual e contraria a natureza multidimensional da sustentabilidade, não estritamente fiscal.

Como assinalado, no único ponto em que o pacote de PECs cogita de proceder a reavaliação de renúncia de receitas – ponto-chave de todo ajuste fiscal digno do nome – revela-se tímido no esforço de deter as possíveis sangrias fiscais insufladas por grupos especiais de interesse. Tampouco se observa a resoluta determinação de dar cabo a anacronismos – como o estabelecido no art. 239, parágrafo primeiro, da CF. A PEC 188/2019, no ponto, acena com a singela limitação do percentual de vinculação.

Estranha-se, ademais, que a aberrante injustiça tributária, fruto do sistema concentrado

na tributação indireta, não tenha sido pausada como prioritária e estratégica pela área econômica, que prefere o receituário vetusto de impor sacrifícios em massa aos servidores públicos, explorando clivagens polarizantes que tentam opor a sociedade aos agentes de Estado, os grandes responsáveis pela confiança intertemporal. Tais sacrifícios chegam às raias de proibir a mera reposição inflacionária e de vedar, seletivamente, as promoções, sob a alegação incongruente da sustentabilidade intergeracional.

No caso da progressão e das promoções funcionais em carreiras de servidores públicos, restringiu-as abusivamente, tendo em vista o disparo potencial de imotivados gatilhos automáticos de estabilização e ajuste fiscal. Apressou-se, é verdade, a mitigar a regra com exceções de cálculo político (PEC 188/2019, ao tratar do art.167-A), porém, ao fazê-lo, descurou de várias Carreiras Típicas de Estado, revelando estilo discriminatório.

Já a revisão geral anual, cuja mora no atendimento imotivado o STF tem considerado inconstitucional, resta inviabilizada, em afronta ao princípio da irredutibilidade. De fato, a mudança preconizada do art. 169, da CF é, para dizer o mínimo, instabilizadora do Estado Brasileiro. Não vale o argumento frágil de que seria alternativa menos onerosa do que a eventual exoneração. Para o cumprimento dos limites estabelecidos neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão providências (redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis). Somente se não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complemen-

tar, é que o servidor estável poderia perder o cargo. Sucede, entretanto, que não pode haver motivação explícita e congruente (Lei 9.784/99, art.50) apta a justificar o corte de agentes das Carreiras exclusivas de Estado, sob pena de ferir as garantias adicionais do art. 247, da EC 42. Com efeito, o art.169, da CF, não se aplica às Carreiras essenciais ao funcionamento do Estado. Seria o cúmulo do austericídio se o Estado deliberasse, de forma autodestrutiva, reduzir a jornada ou exonerar quem aexercesse atividades vitais, no encalço de economia de Pirro, alheia à teleologia e à letra da Carta.

Outras agressões à Carta despontam no pacote de PECs. É o que verifica, por exemplo, na incrível vedação do pagamento da despesa de pessoal de qualquer natureza, inclusive indenizatória, com base em decisão judicial não transitada em julgado – esvaziando a esfera administrativa; ou na figura da reclamação ao Tribunal de Contas da União, ignorando proposta bem desenhada (PEC 22/2017), perfeitamente federativa, em trâmite no Congresso e que introduz mecanismo racional de uniformização. Dito de outra maneira, prepondera o centralismo indiferente à Constituição – contrário ao discurso de mais Brasil, menos Brasília. O estilo invasivo é onipresente nas propostas: revela que o pacote, em vez de reduzir o atrito institucional, aposta na quebra pura e simples de princípios sensíveis. Nada obstante, o mais adequado, eficiente e eficaz seria apresentar soluções constitucionalmente pactuadas, em diálogo respeitoso com os agentes de Estado.

Como se não fossem suficientes as violações referidas, o pacote (PEC 188/2019, art.8º) colima revogar dispositivos sem a requerida transparência, em desatendi-

mento da melhor técnica legislativa (Lei Complementar 95/98). Com pronunciada opacidade, decreta o fim da possibilidade de intervenção da União para reorganizar as finanças de unidade federativa, piorando a percepção do risco-Brasil. Intenta o fim não menos temerário da garantia de que os benefícios de prestação continuada teriam os valores revistos, no intuito de restabelecer o poder aquisitivo. Ainda temerariamente, abre espaço para o calote em precatórios com o fim da linha de crédito especial. Tudo via mera remissão a comandos normativos e sem avaliação prévia de impactos sistêmicos.

Por derradeiro, o FONACATE reivindica o diálogo republicano e franco para construir, com serenidade, a improtelável regulamentação do art.247, da CF, que determina garantias adicionais (sem consentir com ablação de qualquer natureza) às Carreiras exclusivas de Estado. De fato, prescreve a Carta a urgente regulamentação pacificadora. Preceitua o art. 247, da CF que as leis mencionadas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Desse modo, em lugar da redução violenta e agressiva da jornada de trabalho e do congelamento de promoções e progressões, o correto será, doravante, tratar dos parâmetros e das garantias especiais que haverão de blindar, em definitivo, as Carreiras exclusivas de Estado contra vilipêndios, desprezos e ameaças. Já passou da hora de regulamentar o art. 247, da CF, reconhecendo que o constituinte fixou estabilidade qualificada,

protegendo a independência e a autonomia dos membros dessas Carreiras como salvaguarda, em última instância, da sociedade e da prosperidade duradoura. É que existem, sem dúvida, atividades indelegáveis e exclusivas de Estado, como reconhece, sem tergiversar, a Constituição, desde o advento da EC 19/98. Portanto, nenhuma alteração será constitucionalmente válida sem a devida valorização e a precisa definição das prerrogativas dos membros que desempenham atividades exclusivas de Estado. Não se trata de pretensão endereçada a tratamento privilegiado, mas de justa deferência, constitucional e fiscalmente responsável: o Estado não se faz com algoritmos e máquinas, mas com agentes impessoais, alinhados com objetivos democráticos e probos de longo-prazo, sob a permanente supervisão democrática. Nada melhor, assim, do que investir na blindagem contra investidas mercuriais, deixando no passado a distópica hostilidade contra os servidores públicos.

Pelo articulado, o FONACATE enfatiza que:

- (a) Em manifesta e estridente inconstitucionalidade, o pacote de PECs (186, 187 e 188/2019) comete o equívoco de prescrever acrítica e draconiana redução de 25% da jornada do servidor público, com o corte brutal e injustificável de vencimentos e subsídios. Além dessa violação explícita a princípio pétreo da irreduzibilidade, outras inconstitucionalidades são perpetradas na linha do austericídio que deve encontrar paradeiro, se se quiser criar a ambiência razoável para o cumprimento do teto constitucional de gastos públicos. As quebras de princípios constitucionais não são o caminho: nada mais fazem do que lançar o país em crises de difícil retorno.

- (b) Antes de aventurar a reestruturação impensada de carreiras, no âmbito da reforma administrativa, o momento é de diálogo republicano e sábia regulamentação do art. 247, da CF, que versa sobre as garantias adicionais das Carreiras exclusivas de Estado, no intuito de articular solução fiscal eficaz, via aumento de receitas e incremento da segurança regulatória, providências cruciais que ensejarão a retomada do crescimento e dos investimentos produtivos, públicos e privados. As prerrogativas das Carreiras de Estado são requisitos essenciais às instituições sólidas, concretizadoras de prioridades constitucionais de longo prazo. Ao passo que os gatilhos automáticos são ferramentas hostis ao serviço público de qualidade e ao monitoramento democrático e continuado das políticas públicas.
- (c) A PEC Emergencial (186/ 2019), a PEC da Revisão dos Fundos (187/2019) e a PEC do Pacto Federativo (188/2019) padecem de erros sérios nos fundamentos. A falha maior reside em apostar na erosão de atividades exclusivas do Estado e na falta de avaliação “ex ante” de impactos. Nessa medida, o FONACATE espera que o Congresso Nacional cumpra o seu papel corretivo. Ao mesmo tempo, reitera o caráter inadiável da regulamentação segura, tempestiva e precisa do art. 247, da CF.

Brasília, novembro de 2019

### **Rudinei Marques**

Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado  
Presidente do UNACON SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores  
e Técnicos Federais de Finanças e Controle

### **Marcelino Rodrigues**

Secretário-Geral do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado  
Presidente da ANAFE – Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais

# Entidades Afiadas



**afipea-sindical**  
Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS



[www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br)