

# Nota Técnica

Número 257  
5 de maio de 2021

**Emenda Constitucional Nº 109/2021:  
novo desmonte dos direitos sociais**

## Emenda Constitucional 109/2021: novo desmonte dos direitos sociais

### Resumo Executivo

A Emenda Constitucional nº 109/2021 (EC-109/2021) faz parte de um conjunto de alterações constitucionais sugerido pelo Ministério da Economia e tem como objetivo impor medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes, no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O caráter central da emenda é a limitação do gasto com serviços públicos prestados à sociedade, assim como na emenda do Teto dos Gastos (EC-95/2016), que impede que o governo amplie o investimento em serviços públicos para além da inflação, por 20 anos. No caso da EC-109, é criado um critério baseado na relação entre despesas e receitas correntes<sup>1</sup>, para justificar o controle das despesas públicas nos estados, DF e municípios e, no caso da União, a relação entre a despesa obrigatória primária<sup>2</sup> e a despesa primária total.

O primeiro substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição (PEC-186/2019), que resultou na EC-109, foi apresentado em meados de fevereiro de 2021 e trazia propostas de mudanças constitucionais, que geraram grande polêmica entre os(as) parlamentares e na sociedade brasileira. Entre essas alterações, estava a proposta de fim da vinculação de verbas para Educação e Saúde – ou seja, os pisos previstos na Constituição para os gastos nessas áreas fundamentais -, e o fim de fundos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

---

<sup>1</sup>Receitas correntes são as receitas que se esgotam dentro do período anual. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes (da União ou dos estados). Já as despesas correntes são as despesas realizadas no ano, com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos.

<sup>2</sup> Despesa Primária ou Não Financeira: são aqueles gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de empréstimos e financiamentos. São exemplos as despesas com pessoal, encargos sociais, transferências para outros entes públicos e investimentos.

O texto final da PEC-186, aprovado em março de 2021, retirou da pauta os temas mais polêmicos, viabilizando a aprovação do projeto em primeiro turno no Senado, de maneira rápida, um dia após sua apresentação. Ou seja, o debate sobre mudanças constitucionais permanentes e de extrema importância ficou escanteado, a pretexto do atendimento de uma necessidade de resposta urgente, provocada pela crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19.

De maneira geral, a EC-109/2021 tem como objetivo reduzir gastos públicos sociais, adotando medidas como a redução do poder de compra dos(as) servidores(as) a partir do congelamento de salários, a suspensão de concursos e a limitação de investimentos. Ações com potencial de causar o desmantelamento de políticas públicas estruturantes à sociedade brasileira, com consequências sociais inaceitáveis, quando se tem em conta o objetivo de desenvolvimento socioeconômico do país.

\*\*\*\*\*

## Aspectos gerais da EC-109/2021

Os defensores da EC-109 se utilizaram do contexto de pandemia e da necessidade de um novo Auxílio Emergencial para fazer frente ao sustento das famílias, como forma de pressão pelo desmonte da estrutura de políticas públicas importantes para a sociedade brasileira.

Como já observado, a EC-109/2021 é mais um mecanismo que busca limitar o investimento em políticas públicas, restringindo a capacidade do Estado de manter e melhorar a qualidade do serviço prestado. Nesse sentido, é possível fazer as seguintes observações em relação a tais medidas:

- pouco se discute a questão da parcela do orçamento utilizada para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública;
- há uma limitação em se considerar somente o lado das despesas, enquanto poderia ser construída uma reforma que também analisasse as receitas. Por

exemplo, a taxação das grandes fortunas e a ampliação da progressividade do sistema tributário, de modo a penalizar menos os contribuintes mais pobres. O Brasil é um dos poucos países onde nada se faz quando o assunto é tributar as grandes fortunas<sup>3</sup>. Enfatiza-se, também, a significativa queda da arrecadação em consequência da recessão econômica dos últimos anos;

- no contexto de crise - e em um cenário estrutural de baixo investimento -, limitar ainda mais o gasto com pessoal coloca em risco o bom andamento das políticas públicas. Como, por exemplo, a política pública de educação básica, na qual os(as) professores(as) possuem remuneração média 61% menor que a remuneração média dos(as) demais profissionais com ensino superior<sup>4</sup>, o que torna a carreira docente menos atrativa aos(às) jovens e precariza ainda mais o ensino básico. Outro exemplo é a falta de profissionais na saúde pública: limitar a contratação dos mesmos perpetuará a precária situação do sistema de saúde em um momento extremamente delicado.

## Alguns aspectos específicos da EC 109/2021

A EC-109/2021 busca inverter a lógica constitucional, subordinando os direitos sociais assegurados no Artigo 6º da Constituição Federal (CF) ao equilíbrio fiscal, não os considerando como direitos irredutíveis, ou até como indutores de tal equilíbrio. Em sua versão original, a então PEC-186/2019 chegou a criar, inclusive, um novo conceito fiscal: o “equilíbrio fiscal intergeracional”, que deixava claro que tais direitos, para as gerações futuras, estavam a depender desse equilíbrio fiscal. E, apesar dessa tentativa de criação desse conceito não estar presente no texto promulgado, suas intenções continuam presentes em outros artigos. A seguir, serão apresentadas as medidas que deverão ser adotadas nas diversas esferas, poderes e órgãos, de modo a restringir os gastos públicos.

---

<sup>3</sup> [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140313\\_impostos\\_ricos\\_ms](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140313_impuestos_ricos_ms).

<sup>4</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – IBGE.

## **Os “gatilhos” da relação despesa/receita para Estados, DF e Municípios**

A limitação da realização de investimentos sociais está presente no novo artigo inserido na carta constitucional, o art. 167-A, que define que as despesas correntes não devem ser superiores a 95% das receitas correntes. Caso isso ocorra, o ente (Estado, DF ou Município) e seus poderes estarão autorizados a adotar, entre outras, as seguintes proibições:

- concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores(as) e empregados(as) públicos(as) e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado<sup>5</sup>;
- criar cargos, empregos ou funções que aumentem as despesas;
- alterar carreiras, caso isso resulte em aumento de despesas;
- admitir ou contratar pessoal, salvo para reposições em cargos de chefia ou direção, sem aumentar despesas; reposições em cargos efetivos ou vitalícios; contratações temporárias em casos excepcionais; e as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;
- realizar concursos públicos; exceto para reposição de vacância;
- criar ou aumentar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios, incluindo os indenizatórios, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação da EC-109;
- criar despesas obrigatórias;
- aplicar medidas que aumentem despesas acima da inflação, exceto as relacionadas ao aumento do salário-mínimo;

O art. 167-A, em seu parágrafo primeiro, propõe que as medidas mencionadas possam ser tomadas por atos do chefe do Poder Executivo, no todo ou de maneira parcial, a partir do momento em que as despesas correntes estejam entre 85% e 95% das receitas

---

<sup>5</sup> Determinação judicial transitada em julgado é aquela decisão da Justiça, em relação à qual não há mais possibilidade de interpor recursos, sendo, portanto, definitiva.

correntes, no que poderá ser seguido pelos demais poderes. Esses atos devem ser submetidos, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

As medidas eventualmente adotadas não gerarão qualquer obrigação futura para a Administração Pública. Isso significa, por exemplo, que a concessão de reajustes salariais, após o período de vigência das medidas, não implicará no recebimento de valores retroativos.

Além disso, a EC-109 não fixa um prazo determinado para a vigência das proibições. Caso tenha sido ultrapassado o “gatilho” dos 95%, as vedações deverão durar enquanto permanecer essa situação (despesas acima de 95% das receitas correntes). No cenário onde a razão entre despesas e receitas correntes esteja entre 85% e 95%, as vedações perduram:

- enquanto não forem rejeitadas pelo Poder Legislativo;
- por 180 dias, sendo que depois desse período perde eficácia caso o Legislativo não as aprecie;
- até que seja apurado que a razão esteja abaixo de 85% (mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo).

Apesar das vedações previstas serem de adoção facultativa, a EC-109 prevê que no “gatilho” dos 95%, enquanto todas elas não forem adotadas por todos os poderes e órgãos, ficam proibidas a concessão de garantias e a tomada de operação de crédito entre entes, seja de forma direta ou por intermédio de fundos, autarquias, empresas estatais, entre outros. Dessa forma, a faculdade concedida aos entes para adotarem ou não as restrições carece de efetividade, visto que muitos deles dependem de aval, especialmente os concedidos pela União, para realizar operações de crédito.

Há vários pontos importantes para a aferição da relação entre a despesa corrente e receita corrente que estão omissos na EC 109. O primeiro deles é que o texto não define qual estágio da despesa deve ser considerado para o cálculo da relação entre despesas e receitas correntes, o que pode causar variação na métrica dessa relação.

A Lei 4320/1964 define três estágios da despesa pública: o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho é a etapa em que a administração pública reserva a dotação que será utilizada quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Já a liquidação se dá quando a administração pública recebe aquilo que comprou. Por fim, cumpridas as fases anteriores, é feito o pagamento ao(à) vendedor(a) ou prestador(a) de serviço contratado. A definição de qual estágio utilizar é importante porque impacta diretamente na apuração do resultado.

O segundo aspecto está relacionado a se levar em conta as operações intraorçamentárias, ponto sobre o qual a Emenda também é omissa. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) as operações intraorçamentárias “são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo”. Portanto, no caso das receitas, não representam entrada de novos recursos nos cofres do ente; e no caso das despesas, representam um gasto para um determinado membro da Administração Pública e uma receita para outro integrante, de modo que sua soma deve ser nula.

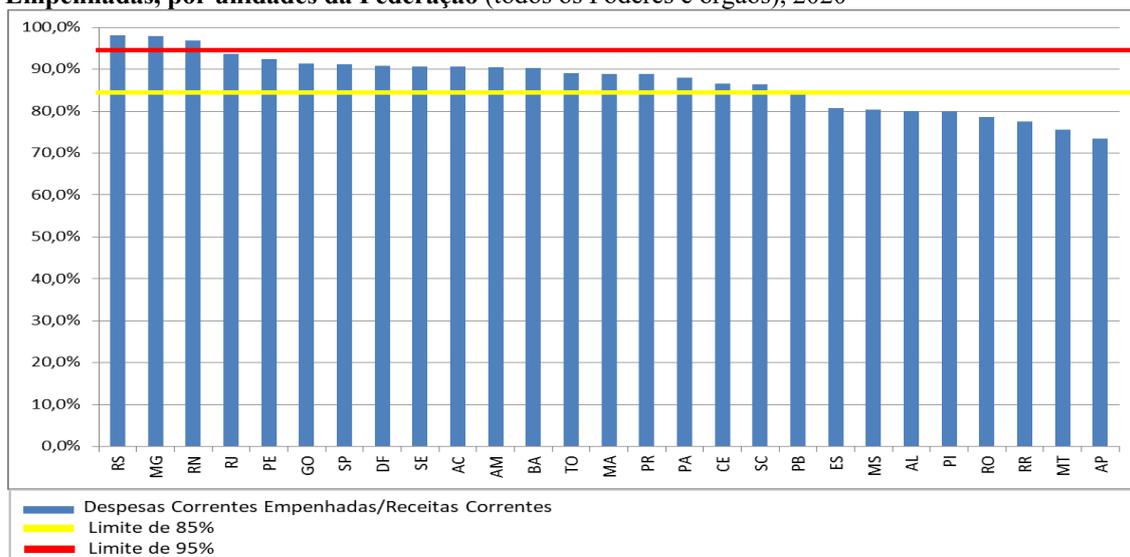
Caso a EC-109 já estivesse em vigor em 2020 - e considerando-se as despesas empenhadas e excluindo-se as despesas e receitas intraorçamentárias<sup>6</sup> - três estados brasileiros já poderiam ter adotado todas as medidas acima apontadas, em detrimento da prestação dos serviços públicos fornecidos à população: o Rio Grande do Sul - que comprometia 98,0% da sua receita corrente -; Minas Gerais - que comprometia 97,9% -; e o Rio Grande do Norte - que comprometia 96,9% das suas receitas correntes (Gráfico 1).

Além dos três estados que ultrapassavam o limite de 95%, havia, em dezembro de 2020, 15 outros que comprometiam entre 85% e 95% das receitas e que também já poderiam ter colocado em prática tais medidas. Ou seja, cerca de dois terços dos estados brasileiros já poderiam ter implantado medidas de contenção de gastos, sucateando ainda mais os serviços públicos, caso a EC-109 estivesse em vigor em 2020.

---

<sup>6</sup> Alguns entes já cumprem partes dessas restrições, devido ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e/ou à Lei Complementar 173/2020.

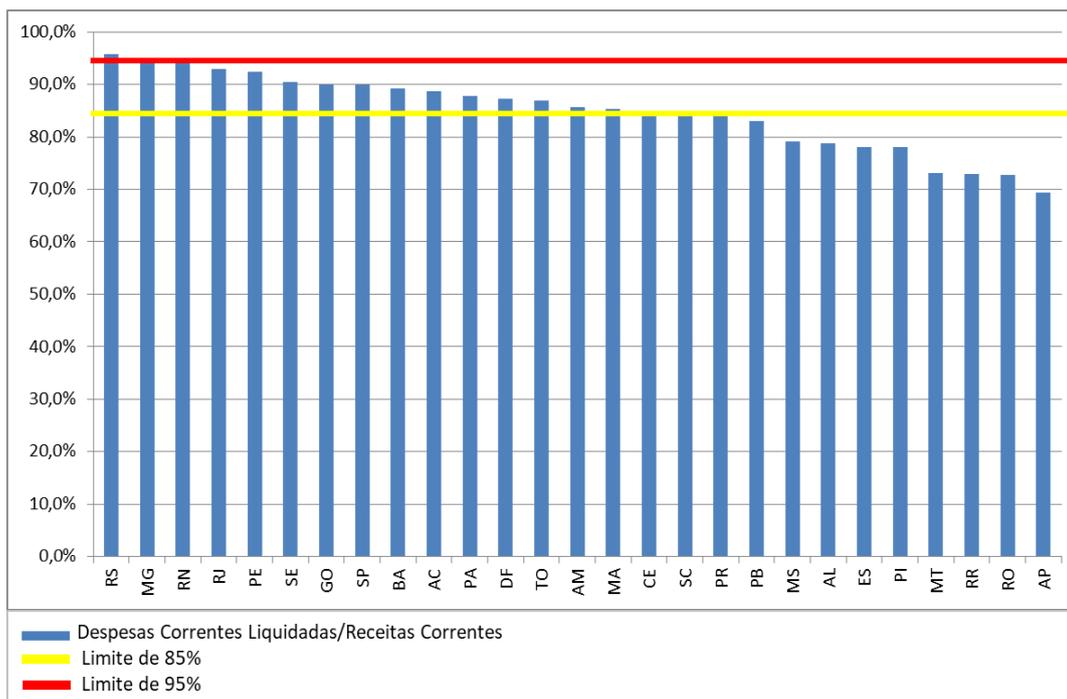
**Gráfico 1 - Comprometimento das Receitas Correntes com as Despesas Correntes Orçamentárias Empenhadas, por unidades da Federação (todos os Poderes e órgãos), 2020**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional RREO. Anexo 01 – Balanço Orçamentário do 6º Bimestre.  
Elaboração: DIEESE.

Se considerarmos o estágio da liquidação, que é de fato quando a administração pública já recebeu o bem ou serviço, o quadro se modifica. Nesse cenário, apenas o estado do Rio Grande do Sul ultrapassa o limite de 95%, atingindo 96,6%. Minas Gerais e o Rio Grande do Norte passariam para o grupo de estados – neste caso 17 estados - que se encontram na faixa de 85% a 95% de comprometimento das receitas correntes com despesas correntes. O estado da Paraíba, que comprometia 85,1% das suas receitas correntes quando se considerava a despesa empenhada, passa a comprometer 83,9%, quando se considera o estágio da liquidação (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Comprometimento das Receitas Correntes com as Despesas Correntes Orçamentárias Liquidadas, por Unidades da Federação (todos os Poderes e órgãos), 2020**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional RREO. Anexo 01 – Balanço Orçamentário do 6º bimestre. Elaboração: DIEESE.

O terceiro aspecto é que não há definição da fonte de dados a ser considerada, nem mesmo de quais conceitos<sup>7</sup> deverão ser utilizados para o cálculo da relação entre as despesas e receitas correntes, o que pode levar a divergências nos resultados obtidos<sup>8</sup>. A EC-109 define somente que essa apuração deverá ser feita bimestralmente, considerando-se os 12 meses imediatamente anteriores.

### O “gatilho” da calamidade pública nacional

O novo artigo 167-B - inserido pela EC-109 – define, também, que, durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades decorrentes desse período. Vale ressaltar que, a partir da EC-109, o presidente da

<sup>7</sup>Segundo a Instituição Fiscal Independente do Senado (<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/apresentacao-na-reuniao-do-conselho-consultivo-da-abdib>), os conceitos podem ser: conceito capag (capacidade de pagamento); conceito boletim dos entes subnacionais; ou conceito dos próprios entes.

<sup>8</sup> <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/apresentacao-na-reuniao-do-conselho-consultivo-da-abdib>.

República tem iniciativa privativa para propor a calamidade pública e o Congresso Nacional competência exclusiva para decretá-la.

Durante o estado de calamidade pública de âmbito nacional, os estados, DF e municípios também poderão aplicar ou não as vedações previstas no *caput* do art. 167-A, acima mencionadas. Porém, mais uma vez, essa discricionariedade é mitigada, quando a EC-109 aprovada enfatiza que, se as vedações não forem adotadas na sua integralidade, os entes ficarão sem os avais de garantia para as operações de crédito, enquanto perdurarem os efeitos da calamidade pública para a União.

Além disso, para o Executivo federal, está colocada a possibilidade de adotar processos simplificados de contratação de pessoal (em caráter temporário e emergencial), de obras, serviços e compras para o enfrentamento da calamidade pública.

Por fim, durante o estado de calamidade, a União está desobrigada de seguir o que está disposto no § 3º do artigo 195 da Constituição Federal:

*A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (Vide Emenda Constitucional N° 106, de 2020).*

### **“Gatilho” específico para a União**

A EC-109/2021 também dispõe sobre outro “gatilho”, específico para a União. Esse “gatilho” está relacionado às despesas primárias<sup>9</sup>, retomando e reforçando algumas das previsões da emenda do Teto de Gastos (EC-95/2016). Quando da aprovação da Lei Orçamentária, caso seja verificado que a razão entre a despesa obrigatória primária e a despesa primária total for superior a 95%, em cada Poder e órgão da União, deverão ser aplicadas, até o final do exercício a que se refere a Lei Orçamentária Anual (LOA), as seguintes vedações:

---

<sup>9</sup> Ver Nota de rodapé N° 1.

- concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores(as) e empregados(as) públicos(as) e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas;
- criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; e as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;
- realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- criação ou majoração de 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, de servidores(as) e empregados(as) públicos(as) e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas;
- criação de despesa obrigatória;
- 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 (que trata do Salário Mínimo e de seus reajustes); e

- aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor(a) ou empregado(a) da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas;

No caso em que as vedações acima sejam acionadas pelo Poder Executivo federal, valem as vedações à 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 à concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

A EC-109 também proíbe a concessão da revisão geral anual das remunerações, caso as vedações previstas acima sejam acionadas, o que pode dificultar ainda mais as negociações no setor público.

Por fim, vale ressaltar que, assim como nos casos dos “gatilhos” da relação despesa/receita, não haverá obrigação futura para a União de pagamento de qualquer dos direitos que ficam vedados durante o exercício a que se refere a Lei Orçamentária.

### **Outros Aspectos**

Ainda em relação aos “gatilhos” (de 85% e 95%) - e para além da imprecisão conceitual na apuração de receitas e despesas correntes -, não há qualquer indicação de avaliação das condições de endividamento dos entes subnacionais. Na prática, se aprovados pelas casas legislativas, os “gatilhos” representam o Teto de Gastos nos estados e municípios, sem que haja qualquer ponderação sobre as condições de endividamento de cada ente.

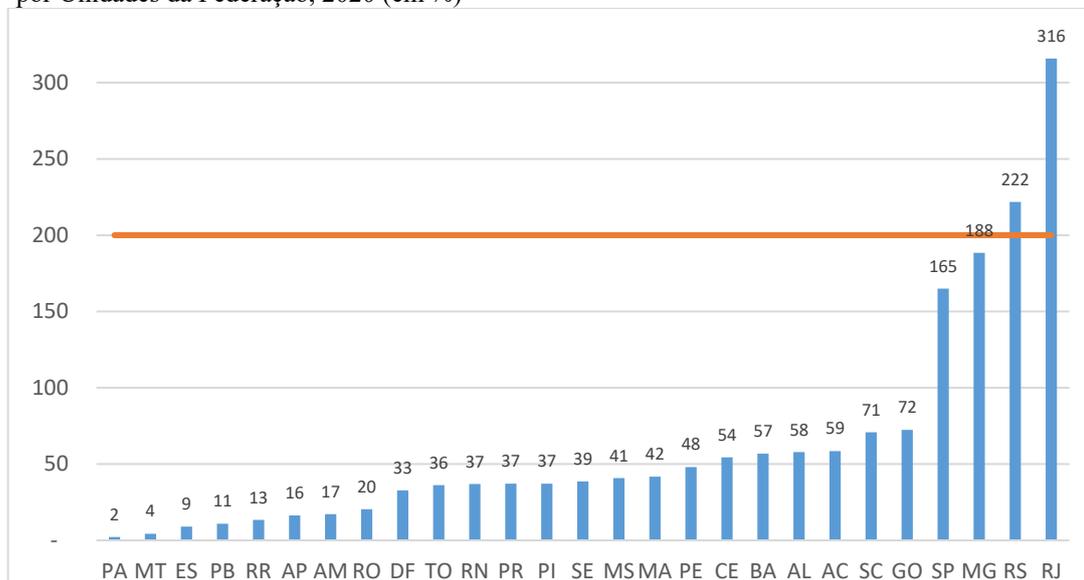
O Gráfico 3 mostra a situação, significativamente distinta, de endividamento dos Estados e do Distrito Federal, com indicação se o ente cumpriu o limite<sup>10</sup> de 200% da relação entre a Receita Corrente Líquida (RCL), e a dívida consolidada líquida (DCL). Um exemplo é o estado do Pará, que comprometeu, em 2020, apenas 2,2% de sua receita

---

<sup>10</sup> Estabelecido no Art. 3º da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40/2001.

corrente líquida com a dívida consolidada líquida, mas que, conforme apresentado no Gráfico 2, estaria sujeito, se já valessem as determinações da EC-109, a aplicar vedações acionadas pelos “gatilhos” (no caso dos 85%).

**Gráfico 3 - Comprometimento da Receita Corrente Líquida com Dívida Consolidada Líquida por Unidades da Federação, 2020 (em %)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional RREO. Anexo 06 – Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal do 6º bimestre

Elaboração: DIEESE.

Situação similar seria observada na maior parte dos municípios brasileiros, mesmo que, de acordo com o Painel de Endividamento<sup>11</sup>, elaborado pelo Tesouro Nacional, apenas 28 municípios estivessem acima do limite<sup>12</sup> de 120%.

Consta da EC-109 que o presidente da República deve encaminhar, em até seis meses após a promulgação da emenda, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, não havendo essa previsão para benefícios estaduais e municipais.

No caso da União, essa proposição tem o objetivo de reduzir a parcela da renúncia de receita, que em 2019 equivalia a 4,8% do Produto Interno Bruto - PIB<sup>13</sup>, e inclui uma

<sup>11</sup> Disponível em: Painel de endividamento dos entes subnacionais — Tesouro Transparente. Informação obtida sobre dados atualizados até 25/03/2021.

<sup>12</sup> Ver Nota de rodapé Nº 10.

<sup>13</sup> De acordo com informações do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia\\_fiscal.htm](https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia_fiscal.htm).

meta de que, em até oito anos, o montante não ultrapasse 2% do PIB. Contudo, ressalva alguns benefícios, que poderiam ser mantidos. São eles:

- os concedidos a micro e pequenos empresários enquadrados em regimes especiais ou simplificados - optantes pelo Simples Nacional e/ou outros programas similares;
- os concedidos a templos de qualquer culto e entidades beneficentes de assistência social;
- os três por cento da arrecadação da União sobre os produtos industrializados, previstos para serem aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- incentivos concedidos às áreas de livre comércio e zonas francas;
- aqueles concedidos em produtos que compõem a cesta básica; e
- aqueles concedidos a programas destinados à concessão de bolsas de estudos em instituições privadas de ensino superior, independente se a instituição é com ou sem fins lucrativos – o que significa uma preferência por entidades privadas em detrimento das próprias redes de ensino federal, que poderão ter recursos limitados em função dos “gatilhos”, do teto e da regra de ouro<sup>14</sup>.

O uso generalizado de incentivos fiscais pode ter consequências para as finanças públicas. No Brasil, há opacidade sobre esse tema, o que compromete inclusive o Estado democrático, já que, na maior parte das ocasiões, falta transparência e não existe avaliação (de conhecimento público) de seus resultados. Conforme afirmado acima, os entes subnacionais que adotarem, no todo ou em parte, as vedações acionadas pelos “gatilhos” (85% e 95%), não estão sujeitos a elaborarem planos de redução de renúncias. Dessa forma, o resultado poderá ser a transferência da renda do trabalho, com a proibição de

---

<sup>14</sup> Denomina-se Regra de Ouro os dispositivos legais que vedam que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida).

reajustes, por exemplo, para o capital, já que não haverá revisão dos programas de benefícios fiscais.

## A inclusão dos pensionistas na definição de despesa de pessoal e a LRF

Outro aspecto específico de extrema importância, com impacto no serviço público e, novamente, na situação dos(as) servidores(as) públicos(as) é a inclusão dos pensionistas no cálculo de gasto com pessoal, via alterações nos Artigos 29-A e 169 da CF constantes na EC-109, que se somam às alterações realizadas anteriormente, por intermédio da Lei Complementar LC-178, de 13/01/2021.

A inclusão dos(as) pensionistas no *caput* do art. 169 representa a solução de um problema formal que poderia gerar ações de inconstitucionalidade contra dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta esse artigo. Isso porque diversos dispositivos da LRF já faziam referência aos(as) pensionistas como uma das partes integrantes das despesas de pessoal<sup>15</sup>, enquanto que o artigo da Constituição regulamentado pela LRF não fazia essa referência.

Como se sabe, a LRF tem como finalidade estabelecer normas voltadas para a responsabilidade fiscal. Entre outras questões, tal lei define o percentual que cada Poder dentro de cada ente pode comprometer da sua Receita Corrente Líquida (RCL) com gastos com pessoal. Sendo assim, nela é possível observar os limites de gasto com pessoal nos municípios, estados, DF e União, assim como para os poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público. Por exemplo, para o Poder Executivo estadual, é permitida uma despesa de até 49% da Receita Corrente Líquida (limite máximo), com limite prudencial de 46,55% (equivalente a 95% do limite máximo). Caso o ente ultrapasse esses limites, sofre sanções progressivas, definidas pela lei, como a impossibilidade de concessão de reajustes, provimento de cargos públicos e alteração na estrutura da carreira, entre outras.

A inclusão dos pensionistas na contabilização do gasto com pessoal, somada às alterações promovidas na LRF pela LC-178/2021 terão grande peso nesse item, fazendo com que a relação entre aquele gasto e a RCL aumente e, em muitos casos, ultrapasse os limites prudencial e máximo. Tal movimento, como visto antes, irá engessar, por lei, as

---

<sup>15</sup> A LC-178 introduziu esse termo em outros dispositivos da LRF.

possibilidades de qualquer expansão dos gastos com pessoal, sendo mais uma medida de arrocho da renda dos(as) servidores(as).

## Considerações finais

O Brasil atravessa um período de crise econômica e, apesar de todas as reformas dos últimos anos – previdenciária, trabalhista, teto dos gastos, entre outras – terem sido feitas e apresentadas como a solução para a retomada do crescimento econômico e do emprego, todas fracassaram nesse propósito. A EC-109 é mais um passo na direção da redução do Estado, que vai na contramão da necessidade da população, principalmente neste contexto de pandemia, impondo um fardo enorme à maioria do povo e ao futuro da nação.

Grande parte dos governos de outros países vem reorientando suas políticas econômicas, ampliando os gastos públicos para responder às necessidades trazidas pela pandemia. Assim, a política de austeridade foi substituída pela necessidade evidente de oferecer medidas contracíclicas para superar a crise sanitária e minorar os efeitos da recessão mundial. Justamente o oposto do que pressupõe a EC-109/2021.

## Referências

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Leis e Decretos. **Emenda Constitucional 95/2016**: altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Leis e Decretos. **Emenda Constitucional 109/2021**: altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei 4320/1964**: estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei Complementar 101/2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei Complementar 178/2021**. estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm). Acesso em: abr. 2021.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 8. ed. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: abr. 2021.

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

#### **Direção Executiva**

**Presidente** - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

**Vice-presidente** - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

**Secretário Nacional** - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo** - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo** - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo** – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

**Diretora Executiva** - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva** - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva** - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo** – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo** - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

**Diretor Executivo** - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva** - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

#### **Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

#### **Equipe técnica**

Ana Paula Mondadore

Anelise Manganelli

Carolina Gagliano

Juliano Musse

Max Leno

Thiago Fontes

Thiago Rodarte

#### **Revisão**

Carlindo Rodrigues de Oliveira