



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

PARECER TÉCNICO

Brasília/DF, 02 de abril de 2020

Interessada: Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – FENAJUFE

Assunto: Analisar de maneira técnica e informativa a constitucionalidade das proposições legislativas que visam a redução de subsídios e vencimentos dos(as) servidores(as) públicos(as)

I- INTRODUÇÃO

Primeiramente, faz-se necessário apontar a existência de uma intrínseca e necessária relação entre estabilidade (art. 41 da CRFB/88) e a irredutibilidade dos vencimentos e subsídios (art. 37, XV da CRFB/88) dos(as) servidores(as) públicos(as). Ambas garantias constitucionais são instrumentos inafastáveis para salvaguardar a obediência da Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CRFB/88).

É dizer que o instituto da estabilidade de efetivo exercício, por exemplo, de pouca valia seria se desacompanhado do instituto da irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos dos ocupantes de cargos



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

públicos. Não há que se falar em estabilidade se não houver previsão, também constitucional, de vedação à redução remuneratória dos(as) servidores(as) públicos(as).

Dito isso, antes de adentrar na matéria objeto deste parecer, há que se tecer breves comentários acerca do instituto da estabilidade, de maneira a introduzir e sedimentar a análise da irredutibilidade dos vencimentos e subsídios.

A partir da Revolução Francesa, o Estado ganhou novos vetores. Como forma de negação ao regime anterior, houve uma clara necessidade de se limitar e regulamentar melhor o Poder e sua forma de exercício.

O garantismo e a proteção aos direitos do cidadão passaram a ser a maior *forma de limite à arbitrariedade* e, por conseguinte, a base justificadora da existência do Estado.

Os horrores trazidos pelas duas grandes Guerras Mundiais no século XX, notadamente aqueles conduzidos pelos regimes nazifascistas, densificaram ainda mais as garantias e os direitos do cidadão. Isso tudo trouxe alguns efeitos, dentre eles o de que os Estados devem primar, tanto quanto possível for, por uma *atuação objetiva e ileisa*. Assim, uma das premissas é a da igualdade.

No Brasil, viu-se a necessidade de criar um mecanismo capaz de estabilizar o serviço e o servidor público, diante dos problemas advindos da alternância partidária no comando do Estado, que após o pleito



eleitoral, efetuava mudanças no quadro de pessoal, promovendo a exclusão dos opositoristas e gerando grandes prejuízos à prestação dos serviços.

A criação do instituto da estabilidade do servidor público tem base no *princípio da continuidade*, também chamado de *princípio da permanência*, que consiste na proibição da interrupção total do desempenho de atividades do serviço público prestadas à população.

Com a criação do instituto da estabilidade, encerraram-se as demissões em massa de agentes públicos, garantindo a continuidade dos serviços primordiais à sociedade e proporcionando certa independência à Administração Pública nas funções exercidas. Em quase todas as Constituições brasileiras, o instituto da estabilidade foi tratado direta ou indiretamente.

Constituição Federal de 1824¹:

Em 1º de outubro de 1828 foi instituída lei regulamentando, no âmbito municipal, as Câmaras de Vereadores, que possuíam a atribuição de administração local, com poderes de organização, arrecadação de tributos e sua aplicação.

A Câmara possuía em seu quadro de funcionários empregados nomeados, um secretário de livre nomeação e exoneração, um procurador com mandato pré-definido de quatro anos, um porteiro, seus ajudantes, fiscais e seus suplentes com mandato também estabelecido para quatro anos, conforme arts. 79 – 83 da CF/1824.

¹ BRASIL, Constituição. **Constituição Política do Império do Brasil**, Elaborada em 25 de março de 1824.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Era garantida a estabilidade, durante o mandato do procurador e dos fiscais.

Constituição Federal de 16 de julho de 1934:

A CF de 1934 foi a primeira a inserir a nomenclatura “funcionários públicos”, prevendo certa organização no serviço público. Embora não tenha utilizado o termo estabilidade, inovou ao prever este direito ao servidor público:

Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e em geral, depois de dez anos de affectivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciaria ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa.

Paragapho único. Os funcionários que contaram menos de dez anos de serviço effectivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

Este direito constitucional foi suprimido por meio da Emenda Constitucional nº 3, de 18 de dezembro de 1935:

O funcionario civil , activo ou inactivo, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociaes, será demitido, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial que no caso couber.

Constituição Federal de 1937:

A CF de 1937 reintroduziu quase que a totalidade daqueles direitos previstos na anterior:

Art. 156. O poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

- a) Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se.

Constituição Federal de 1946:

A CF de 1946 não trouxe muitas alterações, todavia, elucidou que os agentes públicos nomeados para cargos de confiança ou de livre nomeação e demissão, não possuíam estabilidade:

“Art. 188. São estáveis:

I- Depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II- Depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único – O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.

Constituição de 1967:

Foi mantida a estabilidade, todavia, somente aos funcionários efetivos nomeados por concurso público:

Art 99. - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

~~§ 2º - Extinto o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais, até o seu obrigatório aproveitamento em cargo equivalente.~~

§ 2º - Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Nas disposições transitórias, a Constituição de 67 estabilizou os servidores, independentemente do regime, mas que já tivessem completado o mínimo de 5 anos de exercício.

Mais tarde, o Ato Institucional nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, e que vigorou até dezembro de 1978, produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados.

Com isso, o instituto da estabilidade foi suspenso e o AI-5 passou a ser utilizado como forma de punição aos servidores:

Art. 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

§ 1º - O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

§ 2º - O disposto neste artigo e seu § 1º aplica-se, também, nos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Constituição de 1969:

A Constituição de 1969 não trouxe grandes inovações sobre o tema. Esta Constituição foi um pouco mais branda em relação à aquisição da estabilidade, pois por meio do art. 109, inc. III, abriu-se a possibilidade de estabelecer outros requisitos para adquirir a almejada estabilidade, a ser tratado por lei ordinária.



Constituição Federal de 1988 e EC nº 19/98:

Em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal, após anos de ditadura militar, disciplinou a estabilidade, que com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, possui a seguinte disposição:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ficou estabelecido nos Atos das Disposições Transitórias
que:



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do *caput* deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

A CF de 1988 ampliou o direito à estabilidade, *conferindo-a a todos os servidores públicos*, de modo que o artigo 41 da Constituição Federal consagra a regra da estabilidade.

Nos termos da Emenda Constitucional nº 19/98, são requisitos para a aquisição de estabilidade do servidor público: i) nomeação para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público; ii) efetivo exercício por três anos² (estágio probatório³).

Em regra, os servidores somente podem perder o cargo: a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo que lhe seja assegurada ampla defesa; c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

² A antiga redação do artigo 41 previa “após dois anos de efetivo exercício”.

³ Nos termos do artigo 28 da EC nº 19/98, ficou assegurado o prazo de dois anos para aquisição da estabilidade financeira aos servidores em estágio probatório à época da promulgação da Emenda Constitucional.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Referida Emenda trouxe no art. 169, especialmente nos seus §§ 3º, 4º e 5º, a possibilidade de o servidor estável⁴ perder o cargo.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁴ Art. 33 da EC nº 19/98: Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, §3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após 5-10-1983.



II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (G.n.)

Assim, em decorrência das reformas promovidas pela EC nº 19/98, em tese, a despesa com o pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar (Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101, de 4 de maio de 2000 – mais detidamente no art. 23, §§1º e 2º⁵).

⁵Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)



Para que esses limites sejam adequados e cumpridos, a própria EC previu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da CRFB/88.

Ocorre que um dos inúmeros objetos abordados na Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2019, também chamada de Reforma Administrativa, além de alterar a redação do *caput* e inciso I do art. 169 da CRFB/88, busca a inclusão de um inciso (I-A) ao parágrafo 3º deste mesmo artigo constitucional. Pretende-se ampliar o leque de possibilidades de redução de despesa com pessoal, inserindo no texto constitucional o que, de alguma forma, já estava disciplinado no dispositivo supracitado da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, parte deste diploma legal encontra-se suspenso por determinação do Supremo Tribunal Federal desde 2002, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.138/DF, o que será melhor explanado mais adiante.

II – DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 186/2019⁶

Inicialmente, é de rigor transcrever os trechos desta Proposta de Emenda Constitucional⁷, especialmente no que tange ao objeto

⁶ Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.

⁷ Atualmente se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) - <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

ora em análise (redução dos vencimentos e subsídios dos servidores públicos):

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.37.....
.....

XV- o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I, e **169, § 3º, I-A**; (G.n.)

A redação atual, dada também por uma alteração do texto original constitucional (EC nº 19/98⁸), é a seguinte:

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Veja-se que a modificação do texto constitucional ocorre com a inclusão de mais uma ressalva à irredutibilidade dos subsídios e vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos. Além das exceções previstas nos incisos XI e XIV do art. 37, no art. 39, §4º, no art. 150, II, no art. 153, III e no art. 153, §2º, I, ela incluirá, caso aprovada, a do art. 169, §3º, I-A. São elas:

Art. 37:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens

⁸ Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

personais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 39

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

III - renda e proventos de qualquer natureza;

§ 2º O imposto previsto no inciso III:



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (G.n.)

É de se atentar, portanto, que no texto atual da CRFB/88 não se faz presente o inciso I-A do §3º do art. 169. O mesmo será objeto de inclusão na Constituição através da referida PEC 186/19, que também modifica a redação do *caput* (acrescendo os pensionistas) e do inciso I (incluindo “pela redução do valor da remuneração ou pela redução do número de cargos”) do art. 169.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo, inativo e **pensionistas**, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§3º

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, **pela redução do valor da remuneração ou pela redução do número de cargos;**

I-A - redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária, em, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento), com base em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo; (G.n.)



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

A lei complementar referida no *caput* do art. 169 foi editada em 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101, de 4 de maio de 2000⁹).

Em seu art. 23 estabelece a possibilidade da extinção de cargos em comissão e funções de confiança e da redução dos valores a ele atribuídos (§1º do art. 23), bem como a faculdade da redução temporária da jornada de trabalho com a adequação dos vencimentos à nova carga horária (§2º do art. 23). *In verbis*:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5) (G.n.)

Como se extrai do próprio texto legal, tais dispositivos legais foram impugnados, via ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2.238/DF), no Supremo Tribunal Federal, que já deferiu, colegiadamente, medida cautelar. Esta análise será feita mais adiante e em tópico próprio, diante da sua extrema relevância.

⁹ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Mas antes, cabe também trazer à baila que ao ser apresentada a justificativa para proposição da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 186/2019, foi afirmado que o compromisso desta seria com a redução de crescimento da despesa pública, compensando a expansão de um gasto com a redução de outro.

A partir disso, foram sugeridas medidas que contivessem a expansão das despesas obrigatórias que, conforme retirado do texto da referida PEC, são “*responsáveis por mais de 94% da despesa primária total*”, seguindo em trajetória ascendente, visto que “*a despesa de pessoal é a maior despesa primária dos entes da federação, à exceção da União cuja maior despesa é de benefícios previdenciários*”.

Ocorre que, conforme apresentado por Maria Lucia Fattorelli, coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da dívida pública, 38,27% do orçamento federal foi destinado exclusivamente ao pagamento de juros e amortizações da dívida¹⁰.

Infirma-se, assim, o argumento principal da PEC 186/2019, visto que o que compromete a maior parte das despesas obrigatórias hoje no Brasil são os pagamentos dos juros da dívida e não os custos com folhas de pagamento dos servidores públicos e previdência social, sendo que as despesas com servidores ativos federais representam apenas um quarto da receita líquida da União.

Outrossim, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE realizou um levantamento onde o

¹⁰Fonte: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Orc%CC%A7amento-2019-versao-final.pdf>



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Brasil foi classificado como o 26º, do total de 30 analisados, diante da quantidade de servidores públicos existentes, ou seja, foi verificado que apenas 12% da população brasileira é servidora pública, número este abaixo de muitos países, tal como Portugal, Reino Unido e África do Sul¹¹.

Ainda, ao contrário do que é comumente disseminado na mídia, os salários dos servidores do Poder Executivo não são exorbitantes, costumam variar entre R\$ 2.589,00 e R\$ 4.621,00, ou seja, não são capazes de desencadear tamanhas despesas como se tenta afirmar o Projeto de Lei¹².

Diante disso, a PEC novamente é infirmada ao verificar o Atlas do Estado Brasileiro, do IPEA, o qual comprova que as despesas com pessoal e encargos da União não estão fora de controle, se encontram no mesmo patamar de vinte anos atrás (4,4% do PIB), sendo este valor, inclusive, menor de 2014 a 2016. Salienta-se, ainda, que desde a Emenda Constitucional 41/2003, os novos servidores públicos não possuem mais direito à aposentadoria integral¹³.

Logo, sendo os juros da dívida a maior despesa do país, o orçamento restante torna-se bem menor do que deveria ser, o qual se destina para cumprimento das demais despesas obrigatórias, dentre elas as com pessoal e previdência social que certamente terão altos percentuais, o que se compreende totalmente plausível, uma vez que o *“aumento das despesas com pessoal refletem o aperfeiçoamento da prestação de serviço público, que está atrelado à atração de profissionais qualificados por meio*

¹¹Fonte: <https://www.jcam.com.br/Noticia/A-quem-interessa-o-fim-dos-servicos-publicos-52309#.XnEMTyhKjIV>

¹²Fonte: <https://www.jcam.com.br/Noticia/A-quem-interessa-o-fim-dos-servicos-publicos-52309#.XnEMTyhKjIV>

¹³ Op. Cit.



de condições de trabalho e de remunerações condizentes com as responsabilidades assumidas”, como afirma a própria justificativa da PEC.

Ademais, ao estabelecer limitações à despesa de pessoal de forma a garantir a sustentabilidade fiscal do ente público, estaria o Estado ignorando o fato de que o que realmente impacta no orçamento fiscal do país são os juros, os quais desencadeiam a tomada de novos empréstimos para o pagamento da dívida.

A PEC ainda destina o *“excesso de arrecadação e do superávit financeiro à amortização da dívida pública”*, em busca da *“condução da política fiscal, em todos os níveis de governo, devendo ser realizada de forma a manter a dívida pública em patamares sustentáveis”*, mas para que isso se torne viável e justo, antes que haja drásticas alterações constitucionais de forma precipitada, seria importante, ao menos, a realização de auditorias capazes de verificar a veracidade e legitimidade da dívida no valor em que se encontra. Corroborando com tal afirmação, entendimento de Maria Lucia Fattorelli, qual seja: *“é urgente ampliar o conhecimento do Sistema da Dívida e seus mecanismos, assim como a correta análise do orçamento, a fim de unificar as lutas em prol de outro modelo econômico que coloque nossa economia em ciclo virtuoso”*¹⁴.

Diante dos apontamentos realizados, a Constituição Federal de 1988, em seu texto atual, busca promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade, erradicando a pobreza e a marginalização, para assim reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme bem delineado no artigo 3º, incisos III e IV.



Ocorre que a Proposta de Emenda Constitucional aqui tratada deixa de priorizar tais prerrogativas ao sugerir a retirada de remuneração de servidores públicos, os quais seriam direta e indiretamente prejudicados. A prioridade do orçamento público deve ser sempre a manutenção dos direitos fundamentais, o que a PEC busca alterar para que o pagamento dos juros da dívida se mantenha como elemento primordial.

Ainda, o artigo 60 da CF/88 determina, em seus parágrafos, que para uma Proposta de Emenda Constitucional ser aprovada, esta precisa ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Sendo que uma proposta tendente a abolir ou mesmo restringir o acesso a direitos e garantias individuais não poderá ser objeto de deliberação, o que se configura no presente caso, visto que os direitos e garantias dos servidores públicos estão claramente sendo desconstruídos, na sua forma mais perversa que é a redução remuneratória, capazes de passar por modificações extremamente prejudiciais aos indivíduos. Nesse sentido encontram-se os seguintes julgados:

O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. **As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder**

¹⁴ Fonte: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Orc%CC%A7amento-2019-versao-final.pdf>



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, **acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade.** (ADI 466, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1991, P, DJ de 10-5-1991).

Com relação a emendas constitucionais, o parâmetro de aferição de sua constitucionalidade é estreitíssimo, adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição imponha indubitavelmente ao mais eminente dos poderes instituídos, qual seja o órgão de sua própria reforma. Nem da interpretação mais generosa das chamadas "cláusulas pétreas" poderia resultar que um juízo de eventuais inconveniências se convertesse em declaração de inconstitucionalidade da emenda constitucional que submeta certa vantagem funcional ao teto constitucional de vencimentos.

[MS 24.875, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-5-2006, P, DJ de 6-10-2006.] (G.n.)

Portanto, ao sugerir a proibição de novas contratações, suspensão, por dois anos, da progressão e promoção funcional em carreira de todos os servidores públicos, além de negar o reajuste salarial, a PEC não estaria solucionando o maior problema do orçamento federal, que resta claro ser a dívida ativa do país, mas sim enfraquecendo o serviço público e privilegiando o pagamento dos juros da dívida pública, que, como já dito acima, há de ser auditado para verificar o seu real alcance e, em sendo o caso, fazer os ajustes necessários, buscando o tão sonhado equilíbrio fiscal.

Ainda, conforme dispõe os parágrafos 1º e 3º do art. 39 da Constituição Federal, o servidor público deve ter seus vencimentos compatíveis com o cargo e a responsabilidade que dele se decorre, percebendo reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, capaz de atender as suas necessidades básicas e às de sua família. Veja-se:



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV¹⁵, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários

¹⁵Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (G.n.)

Há também que se atentar para possíveis afrontas ao disposto no *caput* do art. 37 da CRFB/88, especialmente no que tange aos princípios norteadores e de obrigatória obediência da e pela Administração Pública, certamente não realizáveis com a instituição da hipótese de redução proporcional dos subsídios e vencimentos dos(as) servidores(as) públicos(as).

A irredutibilidades dos subsídios e vencimentos dos(as) servidores(as) públicos (as), além de ajudar a garantir a obediência da Administração Pública aos seus princípios constitucionais, traduz uma conquista jurídico-social outorgada, pela Carta Magna, ao funcionalismo público, dispensando a ele especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado.

Assim se afigura o posicionamento da Corte Suprema que, por exemplo, na ementa da ADI-MC 2.075, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 27/06/2003, aqui reproduzida no que interessa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL (...) A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES PÚBLICOS.

A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. (...)” (G.n.)

III – ALGUMAS INICIATIVAS PARLAMENTARES QUE PREVEEM A REDUÇÃO REMUNERATÓRIA ENQUANTO PERDURAR O DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA, EDITADO EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS.

Além da PEC alhures aludida, há outras iniciativas de projeto de lei e de proposta de emenda à Constituição que tramitam no Congresso Nacional disciplinando a redução remuneratória dos servidores públicos durante o período de estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia de coronavírus.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

O Projeto de Lei do Deputado Federal Carlos Sampaio prevê, excepcionalmente durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a redução da remuneração de ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos detentores de mandato eletivo e dos demais políticos no âmbito federal, todos eles em serviço público ativo, fixando percentuais e excluindo determinadas faixas remuneratórias e categorias de servidores da medida. *Ipsis litteris*:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta Lei prevê a redução da remuneração de ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos no âmbito federal, todos eles em serviço público ativo, fixando percentuais e excluindo determinadas faixas remuneratórias e categorias de servidores da medida.

Art. 2.º Excepcionalmente, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, a remuneração e o subsídio de ocupante de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos no âmbito federal, todos eles em serviço público ativo, poderão ser reduzidos, com base nos seguintes percentuais:

I – de 10%, para os agentes que percebam remuneração ou subsídio superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

II – o mínimo de 20% e o máximo de 50%, para os agentes que percebam remuneração ou subsídio superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), observando-se, na fixação concreta do percentual, os arts. 51, inciso VI; 52, inciso XIII; 76; 96, inciso II, alínea “b”; 128, § 1.º, todos da Constituição Federal, assim como os demais dispositivos constitucionais de regência.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

§ 1.º Ficam excluídos da redução remuneratória prevista no caput os servidores públicos com atuação nas áreas de saúde e de segurança pública que estejam prestando serviço efetivo durante o estado de calamidade pública.

§ 2.º O disposto no caput tem validade inicial de 3 (três) meses, podendo ser prorrogado por até igual período, estando sua aplicação, de qualquer forma, limitada ao prazo de duração do estado de calamidade pública.

§ 3.º **Os recursos públicos que deixarem de ser empregados no pagamento dos agentes públicos mencionados no caput, em decorrência da redução nele prevista, serão integralmente repassados ao Ministério da Saúde, para utilização em ações e serviços públicos de saúde relacionados ao combate à pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19).**

Art. 3.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. (G.n.)

Em mais esta oportunidade a redução remuneratória dos(as) servidores(as) públicos(as) é vista como saída fiscal para custear, neste caso, ações e serviços públicos de saúde relacionados ao combate à pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), para que supostamente este enfrentamento seja feito da forma mais efetiva possível.

Note-se que não há sequer nenhuma estimativa do quanto representaria este “corte de gastos” e do quanto este montante poderia contribuir no combate à pandemia. Sem olvidar que há proposital omissão acerca de outras inúmeras fontes de receitas que poderiam ser destinadas a este fim e, principalmente, sem atentar frontalmente os preceitos e garantias constitucionais acima delineados.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

No mesmo sentido vem a Proposta de Emenda à Constituição¹⁶, de autoria do Deputado Federal Ricardo Izar, para acrescentar o art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

“Art. 115. Durante o período de estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia de coronavírus, a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios reduzirão, temporariamente, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos eletivos, dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público e dos ocupantes de cargos comissionados de todos os Poderes em 20%, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária.

§1o . Os recursos economizados devem ser integralmente direcionados para ações de combate à evolução da COVID-19 e de redução do impacto negativo na economia brasileira.

§2o . O disposto neste artigo não se aplica aos agentes públicos cuja remuneração bruta seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§3o . O desconto incidente sobre a remuneração bruta dos agente públicos não pode reduzi-la a valor inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposta de Emenda à Constituição tem por objetivo reduzir as despesas públicas obrigatórias durante o período de calamidade pública declarada em virtude da pandemia de coronavírus. Todos os recursos economizados deverão ser aplicados no combate à expansão da doença e na redução dos impactos resultantes da paralisação forçada da economia. Trata-se de um esforço sem precedentes que deve envolver toda a sociedade para que, juntos, consigamos sair dessa crise ainda mais fortes e unidos.

Propomos que os entes federados reduzam a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos eletivos, dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público e dos ocupantes de cargos comissionados de todos os Poderes em 20%, com a adequação proporcional de sua remuneração à nova carga horária.

¹⁶ Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas emergenciais de financiamento do combate à pandemia internacional do coronavírus.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Ante o exposto, pedimos o apoio aos colegas para a aprovação desta nobre iniciativa.

Sala das Sessões, em 24 de março de 2020. (G.n.)

Sem alterar o disposto no inciso XV do art. 37 da CRFB/88, busca-se, através de inclusão de artigo na ADCT, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios reduzam temporariamente a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos efetivos, dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público e dos ocupantes de cargos comissionados de todos os Poderes em 20%, com a adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária.

Há, ainda e na mesma esteira, a Proposta de Emenda Aditiva à Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020¹⁷, visando, dentre outras, a suspensão da garantia do inciso XV do art. 37 em caso de decretação de calamidade pública ou financeira nacional determinada pelo Presidente da República e confirmada pelo Congresso Nacional, enquanto durar a calamidade. Senão vejamos:

EMENDA ADITIVA

(Do Sr. Alexis Fonteyne e outros)

Art 1º Inclua-se na Proposta de Emenda à Constituição nº , de 2020, os seguintes dispositivos:

“Art.37.....
.....

XXIII - a garantia do inciso XV fica suspensa em caso de decretação de calamidade pública ou financeira nacional determinada pelo presidente da República e confirmada pelo Congresso Nacional, enquanto durar a calamidade.

§ 16. Em caso de decretação de calamidade pública ou financeira determinada pelo Presidente da República e confirmada pelo Congresso Nacional, fica vedada a percepção

¹⁷ Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

de acréscimos, ainda que de caráter indenizatório, sem expressa e direta previsão constitucional.

§ 17. O disposto no § 11 não se aplica em caso de decretação de calamidade pública ou financeira, ficando mantido o limite inserido pelo inciso XI do art. 37, ainda que sobre parcelas de caráter indenizatório.” (NR)

“Art.95.....
.....
.....

§ 1º. Aos juízes é vedado:
.....
.....

§2º - a garantia do inciso III fica suspensa em caso de decretação de calamidade pública ou financeira nacional determinada pelo presidente da República e confirmada pelo Congresso Nacional, enquanto durar a calamidade.”

“Art.
128.....
.....

§7º A garantia prevista na alínea “c”, inciso I do §5º fica suspensa em caso de decretação de calamidade pública ou financeira nacional determinada pelo presidente da República e confirmada pelo Congresso Nacional, enquanto durar a calamidade.”

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
.....
.....

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, em caso de decretação de calamidade pública ou financeira, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução temporária de 26% até 50% nos subsídios e vencimentos, com adequação proporcional, quando possível, da jornada de trabalho, para ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

II - a redução aplica-se ao somatório das verbas dessa natureza percebidas por uma mesma pessoa, ainda que provenham de mais de um cargo ou emprego, de mais de uma aposentadoria ou pensão, ou de qualquer combinação possível entre tais espécies de rendimentos, inclusive quando originados de fontes pagadoras distintas.

III - o previsto nos incisos I e II do presente artigo deverão ser implementados na confirmação do Congresso Nacional da mensagem do Presidente da República que decretou a Calamidade Pública ou Financeira.”

Art. 2º Ficam acrescidos os artigos 116, 117, 118 e 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 116. Ficam suspensas as garantias de irredutibilidade de proventos e subsídio previstas nos art. 37, XV, 95, III, e 128, §5º, I, c, enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2020.”

“Art. 117. A redução de subsídios e proventos prevista no Art. 169, § 3º da Constituição Federal, especificamente quanto ao tratamento dos impactos da pandemia de Coronavírus, será progressiva e obedecerá ao seguinte escalonamento, de forma cumulativa:

I- redução de 26% sobre a remuneração bruta mensal entre R\$ 6.101,07 e R\$ 10.000,00;

II - redução de 30% sobre a remuneração bruta mensal entre R\$ 10.000,01 e R\$ 20.000,00; e

III - redução de 50% sobre a remuneração bruta mensal a partir de R\$ 20.000,01.

Parágrafo único. Não estão sujeitos à redução prevista no caput os servidores diretamente envolvidos com o combate à epidemia, segurança pública e forças armadas e aposentados.

“Art. 118. Durante o período de vigência do decreto de calamidade pública citado no art. 169, § 3º, da Constituição Federal, fica restrito o pagamento de verbas de gabinete ou termo similar usado pelas Casas Legislativas do Brasil que represente a somatória do valor mensal destinada ao pagamento de salários dos funcionários, que não precisam ser servidores públicos, e que são escolhidos diretamente pelos parlamentares, e cotas para exercício da atividade parlamentar ou termo similar usado pelas Casas Legislativas do Brasil que represente o valor mensal destinado a custear os gastos dos parlamentares exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, da seguinte forma:



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

I - Redução de 25% nos limites de gasto com verbas de gabinete ou o termo similar usado pelas Casas Legislativas do Brasil;

II - Redução de 50% nos limites de gasto com cota para exercício da atividade parlamentar ou termo similar usado pelas Casas Legislativas do Brasil;

“Art. 119. A somatória dos recursos economizados, nos termos dos arts. 116 e 117, deverão ser aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).” (G.n.)

Novamente em colisão com texto constitucional e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como há de se ver adiante.

Tal cenário de insistentemente intentar a diminuição dos subsídios e vencimentos dos(as) servidores(as) públicos(as) torna-se ainda mais temerário tendo em vista a tese fixada, por maioria, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 565089 em 25/09/20, qual seja:

“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”. (G.n.)

Em outras palavras, houve a mitigação da garantia constitucional de assegurar a revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção aos(às) servidores(as) públicos(as). Além de ter esse direito constitucional afastado, este segmento, se frutíferas as propostas legislativas acima elencadas, poderá ainda ter seus subsídios e vencimentos, além de não reajustados anualmente, diminuídos. O que distanciaria ainda mais estas pessoas da satisfação dos seus direitos e garantias individuais.



**IV- DA JURISPRUDENCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ACERCA DA “REDUÇÃO” DA REMUNERAÇÃO DOS
SERVIDORES PÚBLICOS.**

A despeito da edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2.238/DF¹⁸) no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria atual do Ministro Alexandre de Moraes, para impugnar diversas normativas contidas na Lei Complementar, dentre elas o art. 23.

Em maio de 2002 o Plenário da Suprema Corte, por unanimidade, deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia, no §1º do art. 23, da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, e, integralmente, a eficácia do §2º do referido artigo.

De modo que o texto destes parágrafos, para estarem em conformidade com a decisão plenária do STF, deve assim ser redigido, ao menos até que perdurem os efeitos da medida acauteladora concedida:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos

¹⁸ Processos Apensados: ADI 2256 (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON), ADI 2241 (Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais), ADI 2261 (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) e ADI 2365 (Partido Comunista do Brasil).



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

~~e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5 – eficácia suspensa)~~

~~§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5 – eficácia suspensa).~~
(G.n.)

No que interessa a este parecer, é importante salientar que em 22 de agosto de 2018 o julgamento do mérito desta ação foi retomado e

“após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (relator), Roberto Barroso e Gilmar Mendes, que julgavam improcedente a ação no tocante ao art. 23, §§ 1º e 2º, com a cassação da medida cautelar concedida; **dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Marco Aurélio que votavam pela procedência do pedido tão somente para declarar, parcialmente, a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido, e, quanto ao § 2º do art. 23, declaravam a sua inconstitucionalidade, ratificando a cautelar; do voto da Ministra Carmen Lúcia, que divergia do Ministro Edson Fachin apenas na parte relativa à locução “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”;** e do voto do Ministro Dias Toffoli (Presidente), que, em relação ao § 1º do art. 23, acompanhava o Relator, e, quanto ao § 2º, julgava parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme no sentido de que o § 2º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve observar a gradação constitucional estabelecida no art. 169, § 3º, da CF/88, de modo que somente será passível de aplicação quando já adotadas as medidas exigidas pelo art. 169, § 3º, inc. I, da CF/88, e a utilização da faculdade nele prevista se fará primeiramente aos servidores não estáveis e, somente se persistir a necessidade de adequação ao limite com despesas de pessoal, a faculdade se apresentará relativamente ao servidor estável; o Ministro Presidente, nos termos do art. 173, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal¹⁹, suspendeu o julgamento do processo”. (Decisão de Julgamento do Plenário, 22.08.2019²⁰).

¹⁹ Parágrafo único. Se não for alcançada a maioria necessária à declaração de inconstitucionalidade, estando licenciados ou ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento, este será suspenso a fim de aguardar-se o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o quorum.

²⁰ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>



De modo que o resultado final ainda não foi proclamado, restando intocável a medida cautelar já concedida. E mais, obteve-se 5 votos no sentido de confirmar integralmente a liminar (**obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido, e, quanto ao § 2º do art. 23, declaravam a sua inconstitucionalidade**) e um voto, supostamente divergente, pois, ao invés de dar interpretação conforme, foi no sentido de retirar a expressão **“quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”**.

É dizer, a aparente divergência se deu quanto a forma de declarar a inconstitucionalidade, se por interpretação conforme ou se por redução do texto legal, e não quanto ao conteúdo do dispositivo impugnado.

Não restam dúvidas que, tanto a Ministra Carmen Lucia quanto os demais 5 Ministros, entendem pela inconstitucionalidade da redução de valores atribuídos aos cargos em comissão e funções de confiança (parte final do §1º do art. 23 da LRF), bem como pela inconstitucionalidade integral do §2º do art. 23 da LRF.

Vale apenas pontuar que a retomada deste julgamento, com a possível proclamação do seu resultado final, estava prevista para o dia 02/04/2020 e, em 24/03/2020, foi excluído do calendário de julgamentos pelo Presidente, não havendo ainda estipulação de data para isso ocorrer.

Logo, aprovadas as proposições legislativas aqui aventadas, estaria o Estado contrariando diversas disposições constitucionais e jurisprudenciais, as quais garantem uma segurança imprescindível ao



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

servidor público e à Administração Pública, bem como à sociedade sedenta por um serviço público de qualidade.

V – CONCLUSÃO

Por todo o exposto alhures, há fortes e consideráveis indícios de inconstitucionalidades nas proposições legislativas, legais e constitucionais, que almejam a redução dos vencimentos e subsídios dos(as) servidores(as) públicos(as). Padecendo assim todas elas de vício de inconstitucionalidade pelo viés material como já delineado anteriormente.

É a análise.

Brasília/DF, 02 de abril de 2020.

CEZAR BRITTO & ADVOGADOS ASSOCIADOS