

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

LISE TUPIASSU

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Lise Tupiassu; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-844-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Discutir o direito tributário e financeiro no Brasil hodierno é tarefa das mais desafiadoras possíveis. Quando o GT se reuniu e tivemos a oportunidade ímpar de escutar, refletir e debater questões essenciais nesta seara, percebemos que existe algo que preocupa todos nós. Após participarmos de inúmeros congressos e encontros do CONPEDI, integrando a coordenação de GT's DIREITO TRIBUTÁRIO e FINANCEIRO, nunca pude constatar um rol de articulados que denotasse tanta ênfase na questão fiscal nacional. Isto nos mostra a contemporaneidade dos trabalhos realizados. A despeito do GT envolver direito tributário e financeiro - este, por vez, sendo gênero daquele - artigos cujo objeto fosse especificamente questões afetas ao direito financeiro, ou como assim alguns o desejam o fiscal, eram quase que isolados ou de rara presença. Desta feita apresentaram-se inúmeros sobre os mais variados enfoques quanto ao almejado equilíbrio orçamentário dos entes federados. Desde a impossibilidade da redução dos vencimentos dos servidores públicos até mesmo o postulados dos benefícios fiscais em Portugal na realidade brasileira, afere-se um sentimento claro de busca de soluções financeiras para o déficit público nacional; sem que para tal ocorra ofensa à princípios basilares constitucionais. No mais também nos deparamos com artigos inusitados como compensação financeira em matéria de direito ambiental, terceiro setor ou mesmo a ausência de incentivo fiscal para a inovação em startups. Por isso, a despeito te termos também trabalhos de qualidade que salta aos olhos cuja verve e é tida como clássica como, por exemplo, imunidade sobre templo de qualquer culto, substituição tributária progressiva e tributação justa, revela-se neste livro uma tendência clara de redirecionamento da discussão habitual da cobrança do tributo para outra cujo mote principal seria a compatibilização da receita obtida nesta cobrança com as necessidades do Estado para fazer frente às despesas públicas.

Agradecemos a linda e histórica cidade de Belém por nos receber de forma tão carinhosa, sentindo-nos honrados quanto à oportunidade de participar de um evento tão dignificante e rico na área da pós-graduação em direito.

Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Lise Tupiassu - UFPA

Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO PARA ATENDER AO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL: OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO LIMITES AO EQUILÍBRIO FISCAL

THE IMPOSSIBILITY OF REDUCING PUBLIC SERVANT WAGE TO SATISFY THE PERSONNEL EXPENDITURE LIMIT: FUNDAMENTAL RIGHTS AS LIMITS TO THE FISCAL BALANCE

José Anijar Fragoso Rei ¹

Resumo

A Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve a redução da jornada de trabalho e da remuneração do servidor público como medida de adequação ao limite de despesa com pessoal. O Supremo Tribunal Federal vem decidindo que esta regra conflita com o princípio constitucional de irredutibilidade de vencimentos, embora o último não tenha caráter absoluto. Por isso, a referida regra de equilíbrio financeiro deve ser tomada como restrição a direito fundamental e sujeita à ponderação diante dos princípios constitucionais estruturantes. Aqui, há descompasso com pelo menos dois princípios: a igualdade proporcional e a proteção da confiança.

Palavras-chave: Equilíbrio fiscal, Despesa com pessoal, Irredutibilidade de vencimentos, Direitos fundamentais, Restrição

Abstract/Resumen/Résumé

The Fiscal Responsibility Law prescribes the reduction of the work hours and the wage of the civil servant as a measurement of adjustment to the personnel expenditure limit. The Brazilian Supreme Court has decided that this rule conflicts with the impossibility of salary reduction, although this one has no absolute character. Therefore, this rule of financial equilibrium must be taken as a restriction of fundamental right and susceptible to balancing in face of constitutional principles. In this case, this rule violates at least two principles: proportional equality and protection of Legitimate expectations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal balance, Personnel expenditure, Impossibility of salary reduction, Fundamental rights, Restriction

¹ Doutorando em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professor da Universidade da Amazônia. Defensor Público do Estado do Pará.

1 INTRODUÇÃO, METODOLOGIA E OBJETIVOS

Um dos direitos mais elementares do servidor público é a irredutibilidade de seus vencimentos, conforme prevê o art. 37, XV da CF/88. Em outra banda, é necessário observar o equilíbrio das finanças públicas, em favor do qual militam com bastante intensidade os limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em cenários de crise econômica e fiscal do Estado, como o Brasil tem experimentado nos últimos anos, há déficit público primário nas contas da União, assim como o estouro do teto de despesa com pessoal em várias unidades federadas, pelo que ações restritivas em face dos servidores públicos vêm se acentuando. No entanto, é necessário verificar a compatibilidade desse tipo de ação financeira com os direitos fundamentais.

No presente trabalho, procura-se analisar a possibilidade de diminuição da remuneração e da jornada dos servidores públicos, como medida de adequação do limite de despesa com pessoal, como previsto no art. 23, §2º da LRF. Para tal, far-se-á o confronto desta última não apenas de forma direta com o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos agentes públicos. Pretende-se, ademais, situar tal possibilidade aventada pela referida norma geral de direito financeiro como restrição de direitos fundamentais e, partir daí, verificar sua compatibilidade com princípios constitucionais estruturantes, notadamente o da igualdade proporcional e o da proteção da confiança.

Pretende-se adotar o método analítico-dedutivo, com a análise de dispositivos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, além de levantamento bibliográfico da doutrina jurídica, especialmente do Direito Financeiro e da Teoria dos Direitos Fundamentais. Não serão enfatizadas questões específicas referentes à União, a determinado Estado ou Município, não obstante dados atuais contas públicas possam ser trazidos como elemento ilustrativo.

Desde já, cabe ressaltar que a análise da constitucionalidade do art. 23, §2º e de vários outros dispositivos da LRF estão sendo objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 2238 e demais ações constitucionais correlatas. Embora tenha havido avanço no enfrentamento dos temas nos dias 21 e 22 de agosto de 2019, quando do fechamento do presente artigo, o referido julgamento não havia sido concluído e, tampouco, o acórdão publicado. Por isso, as informações relevantes sobre esta decisão foram extraídas do informativo 948 do STF, publicado no dia 27 de agosto do corrente.

2 A IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ACEPÇÃO CONSTITUCIONAL E CASOS DE INAPLICABILIDADE

Seguindo uma de suas características mais marcantes, qual seja a disciplina analítica dos temas relevantes à atividade do Estado e aos Direitos Fundamentais, a Constituição Federal de 1988 traz vários dispositivos a respeito da remuneração dos agentes públicos no seu art. 37¹.

Interessa-nos, sobretudo, o disposto no inciso XV, cuja redação atual, conferida pela EC 19/98 preceitua que o “subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI [teto da remuneração no serviço público] e XIV [não sobreposição de acréscimos] deste artigo e nos arts. 39, § 4º [vedação de adicionais], 150, II [isonomia entre contribuintes], 153, III, e 153, § 2º, I [incidência do imposto sobre a renda, com generalidade e universalidade]”. Trata-se, pois, do princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos agentes públicos.

Como primeira nota específica sobre a irredutibilidade, registra-se que tal direito não é apenas dos servidores efetivos e estatutários, pois alcança todas as categorias de funcionários públicos, tais como os empregados públicos celetistas, detentores de cargos em comissão e também as funções gratificadas, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 378.932-PE, 1ª Turma, Rel. Min. CARLOS BRITTO, julgamento. em 30.9.2003).

Em segundo lugar, o sentido da irredutibilidade não é absoluto, pois opera como princípio, nos moldes da concepção de Robert Alexy², não devendo ser interpretado com base no “tudo ou nada”, mas sim demanda aplicação por ponderação e sopesamento (OLIVEIRA; ANDRADE, 2016).

¹ Dentre outros, destacam-se os seguintes incisos do art. 37: X- a fixação e alteração da remuneração e subsídios por meio de lei, com direito à revisão geral anual; XI- teto remuneratório com base no subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, com subtetos nos Estados e Municípios¹; XII- proibição de que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário sejam superiores aos pagos pelo Poder Executivo; XIII- vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; XIV- vedação de que os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público sejam computados ou acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; XVII- vedação à acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários e as hipóteses de cumulação de cargos previstas;

² Em apertadíssima síntese, a Teoria de Direitos Fundamentais de Robert Alexy (2011, p. 87 et. seq.) preconiza que as normas jurídicas classificam-se em: regras e princípios. As regras podem ser válidas ou inválidas, sendo os conflitos resolvidos por meio das regras tradicionais dos conflitos de resolução das antinomias, tais como o cronológico, o da especialidade e o da hierarquia. Já os princípios, que são mandamentos de otimização, são aplicáveis na medida da possibilidade fática ou jurídica, podendo ser afastados a depender da colisão com outros princípios ou em face a situações concretas. Na colisão entre princípios, utiliza-se a técnica da ponderação, com manejo da proporcionalidade, pela qual determinado princípio prevalecerá sobre outro no caso concreto, sem que qualquer deles seja considerado inválido.

Desta forma, o referido comando constitucional protege o servidor público apenas contra a redução direta de seus vencimentos, isto é, contra a lei ou qualquer outro ato que pretenda atribuir ao cargo ou à função pública, importância inferior àquela já fixada. Por via de consequência, não vem sendo conferida proteção contra a redução indireta, como no caso de: perda do valor real do salário, quando o vencimento não acompanha o índice inflacionário³ e; redução do vencimento nominal em virtude da incidência de impostos, como bem ressalva o art. 37, XV relativamente à incidência do imposto sobre a renda sobre os vencimentos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 862).

Assim, a garantia de irredutibilidade fica adstrita ao vencimento base, ao salário dos celetistas e às parcelas incorporadas, que, por direito adquirido, não podem mais ser subtraídas da remuneração do servidor público. Já os adicionais e as gratificações⁴ devidos por força de circunstâncias específicas e quase sempre por natureza transitória, tais como as gratificações *propter laborem* (devidas em razão do trabalho), não são considerados irredutíveis. Assim, cabe a supressão deles quando a condição especial de trabalho deixar de existir, exceto nos casos de incorporação devidamente consolidada e prevista legalmente (DI PIETRO, 2018, p. 831).

Tendo a jurisprudência clássica do STF decidido que “não há direito adquirido a regime jurídico” (tese de repercussão geral 24), o Pretório Excelso já considerou legítima a alteração da forma de cálculo da remuneração, sendo vedada apenas a redução do vencimento. Está autorizada, assim, a alteração do modo de cálculo de gratificações e outras vantagens pecuniárias.⁵ Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça também já admitiu que “só os vencimentos são irredutíveis; as gratificações, salvo aquelas de caráter individual, podem, para efeito de aplicação do denominado redutor salarial, sofrer limitações quantitativas”

³ Não obstante o direito à revisão geral nos vencimentos estar assegurado aos servidores públicos desde a EC 19/98 no art. 37, X, o Supremo Tribunal Federal entende que a fixação do índice de correção anual das remunerações dos servidores públicos depende de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, em obediência ao art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88. Caso o Executivo assim não proceda, mormente por não encaminhar o projeto de lei de revisão geral das remunerações dos servidores públicos, a jurisprudência do Pretório Excelso é no sentido de que tal reajuste não pode ser fixado nem determinado seu índice pelo Poder Judiciário (Recurso Extraordinário 519.292). Em que pese reconheça que o STF entende que a irredutibilidade vencimental é apenas formal e nominal, Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 68) pugna que tal garantia constitucional milita em prol da manutenção do poder aquisitivo do servidor público, pois a irredutibilidade apenas nominal seria anomia jurídica.

⁴ Segundo Odete Medauar (2018, p. 273), as vantagens mais comuns, que excedem o vencimento base, mas compõe a remuneração do servidor, são os adicionais ou vantagens, os quais não são diferenciados de forma elementar, pois as nomenclaturas podem variar por estatuto funcional. No entanto, é comum que o adicional seja integrado e calculado a partir do vencimento.

⁵ Nesse sentido, vale observar o tema de repercussão geral 440, segundo o qual “A redução da Gratificação Especial de Retorno à Atividade - GERA não implica violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, se o ingresso ou o reingresso aos quadros do Corpo Voluntário de Militares Estaduais Inativos (CVMI) se deu após a edição da Lei Estadual 10.916/1997”.

(Recurso em Mandado de Segurança 8.852-ES, 6ª Turma, Rel. Min. FERNANDO GONÇALVES, julg. em 15.8.2000.)

Em prestígio ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, foi julgada inconstitucional a ampliação da jornada de trabalho do servidor público sem o respectivo acréscimo vencimental, conforme tese de repercussão geral 514. Como fundamento da referida decisão, fica evidenciado que o valor da hora trabalhada não poderá ser reduzido, sob pena de contrariar o princípio constitucional em tela.

Assim, feitas estas considerações a respeito da irredutibilidade do vencimento do servidor público, que lhe representa um direito fundamental, cabe agora analisar as medidas previstas à Administração Pública para se adequar ao limite da despesa com pessoal.

3 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO, O LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL E AS MEDIDAS DE ADEQUAÇÃO

Em atenção à responsabilidade fiscal, pode-se afirmar que um dos pilares do Direito financeiro brasileiro é o equilíbrio orçamentário. Em linhas gerais, pode-se inferir deste princípio que as finanças públicas não podem ser deficitárias, ou seja, de que as receitas previstas devem ser ao menos em igual montante à despesa pública⁶.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), em seu caráter regulamentador de normas gerais a serem observadas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, (art. 1º, §2º), vem materializar regras em prol da efetivação do Princípio do equilíbrio orçamentário, o qual seria incompatível com déficits primários, ou seja, que os governos gastem mais do que arrecadem⁷.

⁶ Embora os termos “equilíbrio financeiro” e “responsabilidade fiscal” convirjam uma mesma direção e em prol da boa e eficiente gestão dos recursos públicos, não podem eles ser tidos como sinônimos. Conforme ensina Ricardo Lobo Torres (2007, p. 123-128), a Responsabilidade Fiscal tem caráter mais amplo em favor de uma eficiente gestão de recursos públicos, ao passo que o equilíbrio orçamentário, de caráter mais restritivo, centra-se na equalização entre receitas e despesas na lei orçamentária anual, conforme já mencionado no texto principal. A presente distinção encontra-se presente também na Lei de Enquadramento Orçamental Portuguesa (Lei 151/2015), ao distinguir os princípios da estabilidade orçamental (art. 10º) e o da sustentabilidade das finanças públicas (art. 11º). No que tange ao princípio da estabilidade orçamental, o art. 10º, 2, o prevê como “uma situação de equilíbrio ou excedente orçamental”, enquanto que a sustentabilidade é definida como a “capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública, conforme estabelecido na presente lei.” (art. 11º, 2). Segundo Nazaré da Costa Cabral (2010, p. 617-618), a ótica da sustentabilidade é de longo prazo e se volta, inclusive, aos aspectos intergeracionais, se contrapondo com a ideia estrita de controle anual de receitas e despesas, embora alerte que é este último aspecto que tem pautado a maioria das ações da União Europeia no contexto do PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento).

⁷ No entanto, Ricardo Lobo Torres (2007, p. 124) considera que o equilíbrio orçamentário, ainda que inscrito na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, é meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante, sendo respeitado pelo legislador se e enquanto a conjuntura econômica o permitir. Isso porque

Especificamente no que tange à despesa com pessoal, o art. 169 da Constituição remete à lei complementar a fixação de limites, que, se não atendidos, sujeitam o ente federado a sanções, como a proibição de receber transferências voluntárias e medidas de adequação escalonadas, partindo da diminuição de servidores ocupantes de cargos comissionados, podendo chegar à demissão de servidores estáveis. Ao mesmo tempo, o aludido artigo já condiciona 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, à prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (§1º, I e II).

No que tange ao aumento da despesa pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe uma série de condições para além da mera previsão orçamentária, em seus arts. 16 e 17. Tais condições, se não observadas, qualificarão a despesa como não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15.

Embora não vá se tratar aqui especificamente de aumento ou recomposição das remunerações dos servidores públicos e sim de medida mais drástica, qual seja a redução de seus vencimentos, vale registrar o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado que o art. 17, Caput da LRF enuncia como “a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Tais despesas fixas e correntes independem, para sua implementação, da própria lei orçamentária, sendo decorrentes de leis específicas, o que as faz se repetir e protrair no tempo⁸. O caráter obrigatório de tais gastos públicos flexibiliza o paradigma de que as

considera que a Constituição Federal de 1998 teria feito a opção pelo princípio do equilíbrio econômico, adotando a posição clássica do economista John Maynard Keynes, que admite orçamentos deficitários nas épocas de recessão econômica, para possibilitar o pleno emprego e a melhora do equilíbrio econômico geral. Em semelhante direção, Fernando Facury Scaff (2014, p. 3200-3201), defende que a maneira mais adequada de vislumbrar juridicamente o princípio do equilíbrio orçamentário passa pela distinção entre os diferentes tipos de receitas, despesas e créditos públicos, analisando em diferentes períodos de tempo, que ultrapassam o rigoroso intervalo de 12 meses. Isso permite o ajuste da norma em diversos contextos sociais e econômicos, vindo a convergir com o conceito de sustentabilidade financeira, a qual se projeta para o futuro, tomando em conta a saúde financeira a médio e longo prazo.

⁸ Jorge Miranda (2016, p. 125) entende que as prestações jurídicas e sociais, além de necessitarem da delimitação de leis infraconstitucionais, quando deverão estar em causa a análise de condições socioculturais e institucionais, dependem de condições financeiras.

despesas são apenas legais quando autorizadas pela lei orçamentária anual, pois sua realização decorre da legislação permanente⁹.

Mais do que isso, essas despesas obrigatórias condicionam e impõe limitações à opção política do legislador orçamentário. Portanto, embora a decisão a respeito da despesa pública seja política, diante da escassez de receita pública e da infinidade de necessidades a serem satisfeitas, cabe ao legislador definir balizas para a alocação de recursos. Esses limites jurídicos são trazidos pelos valores constitucionais¹⁰ que devem ser priorizados nas obrigações impostas aos entes públicos pela legislação infraconstitucional e pelo serviço da dívida pública¹¹. Como exemplos típicos das despesas sujeitas a estas condições impostas pelo art. 17 da LFR, destacam-se: criação de novos cargos públicos ou funções públicas, novas gratificações remuneratórias e concessão de aumento real ao funcionalismo. Nesse sentido, Nascimento (2011, p. 172) cita despesas com “pessoal e encargos sociais” como as de caráter continuado previstas no anexo à mensagem 8, de 05.01.2001, que trata dos vetos ao projeto de lei n. 17/2000.

As despesas com pessoal, por serem de execução obrigatória pela Administração Pública, não podem ser contingenciadas pelo Poder Executivo, mesmo que para cumprir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme preceitua o art. 9º, §2º da LRF.

Devidamente atento a estas obrigações, o conteúdo do planejamento estatal traduzido no Orçamento público atua, portanto, apenas na margem financeira permitida pela

⁹ Nunca é demais recordar que os conceitos clássicos de despesa pública abordam a obrigatoriedade de previsão legal para sua realização, tanto por meio do orçamento, quanto por outras leis específicas. Nesse sentido é a definição de Aliomar Baleeiro (2004, p. 65) para a despesa pública como “a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

¹⁰ A Constituição Federal traz vinculações constitucionais relativas à fixação da despesa pública, como as transferências de receitas entre os entes federados (art. 157 a 160), o piso de despesas com saúde (art. 198, §2º), educação (art. 212) e o Fundo de combate e erradicação da pobreza (arts. 79 e 80, ADCT) e a Vinculação das receitas das contribuições sociais para o orçamento da Seguridade Social (art. 195, §1º c/c art. 167, XI, CF/88). Embora haja relativização e limites a estas vinculações de despesas, tais como aquelas decorrentes do Chamado Novo Regime Fiscal (Teto de gastos públicos – EC 95/16) e a desvinculação das receitas da Seguridade Social (art. 76, ADCT, na forma da EC 93/16), o fato de terem sido garantidos patamares mínimos de financiamento de direitos sociais, Scaff (2011, p. 106) entende que há no Brasil o “Orçamento mínimo social”, na medida em que “o constituinte não concedeu ao legislador tão ampla discricionariedade sobre quanto deve destinar do montante arrecadado para os gastos sociais.”

¹¹ Para Régis Fernandes de Oliveira (2013, p. 411), em que pese o legislador orçamentário não ter plena liberdade de alocar recursos, pois está parcialmente vinculado pelas vinculações constitucionais e legais na definição das despesas públicas, não há esvaziamento do caráter de decisão política. Isso porque o Constituinte e o legislador optaram por essas soluções, tendo em vista a realização de políticas públicas e de realização de direitos fundamentais. Deve-se considerar que o fórum de debates a respeito da elaboração e escolha das políticas públicas geralmente cabe aos Poderes Executivos e Legislativo, pelos quais passam o processo legislativo, tanto das leis permanentes, quanto das leis orçamentárias. Cabe ao Poder Judiciário não a intervenção originária e direta na formulação de tais políticas, mas o controle das mesmas, tendo em vista a preservação dos direitos fundamentais (DIAS, 2007, p. 44).

Constituição e pelas leis orçamentárias (PINHEIRO, 2015, p. 33). Em outras palavras, pode-se afirmar que o planejamento orçamentário deve ser compatível com a legislação permanente. No entanto, tal convergência não alcança apenas os ditames constitucionais e legais impostos ao Estado, mas também as regras da lei de responsabilidade fiscal, que pugnam, conforme já inferido, pelo equilíbrio financeiro e orçamentário. Ou seja, as ações diversas que determinado ente federado pretende programar, além de dependerem de dotações orçamentárias, devem ter em conta os limites constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É nesse sentido que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe no seu, capítulo sobre despesa pública, restrições e limites para a despesa com pessoal¹². O art. 19 impõe que a despesa com pessoal dos entes federados não pode exceder os seguintes percentuais da receita corrente líquida: União - 50% (cinquenta por cento); Estados - 60% (sessenta por cento); Municípios - 60% (sessenta por cento). Há ainda sublimites a serem atendidos pelos poderes em cada ente federado, conforme previsão do art. 20.

Tão importante quanto esses limites, são os meios de controle e adequação da despesa com pessoal, disciplinados partir do art. 21 da LRF, pelo qual é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: os requisitos para aumento de despesa de caráter continuado previstos na referida lei e na Constituição; o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo e; o ato expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

O parágrafo único do art. 22 já impõe que, se os limites de despesa com pessoal atingirem 95% dos limites mencionados, cautelarmente, já ficam os poderes impedidos de atos que impactem no aumento de despesa, como a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual e a revisão geral para recomposição inflacionária (art. 37, X, CF/88); a criação de cargo, emprego ou função; o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e a contratação de hora extra, salvo

¹² A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 18, traz uma ampla acepção a respeito do que vem a ser despesa com pessoal como: “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

previsões constitucionais ou insertas na lei de diretrizes orçamentárias.¹³ Trata-se do chamado limite prudencial, que funciona como “sinal de perigo”, cuja função não é apenas alertar o Poder Público da aproximação do limite em tela, mas, principalmente, para impor ao gestor restrições de gastos para evitar o estouro do teto fixado (ABRAHAM, 2013, p. 339).

Para dar mais efetividade ao controle de despesa com pessoal e à efetividade do equilíbrio fiscal, o art. 23 prevê que, em caso de avanço no limite de despesa com pessoal, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Para tal, o mencionado artigo conclama a adoção das providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. Em um primeiro momento, são tomadas as seguintes medidas: a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e; a exoneração dos servidores não estáveis (§3º). Se estas medidas não forem suficientes para readequar o montante de gastos com pessoal para o patamar dos limites da LRF, o parágrafo quarto do dispositivo constitucional prevê, como medida drástica, que o servidor estável poderá perder o cargo¹⁴, desde que exista ato o normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Feitas estas considerações sobre o equilíbrio financeiro e os limites de despesa com pessoal, passa-se a discorrer a respeito da previsão de redução do vencimento do servidor público, previsto na LRF como medida de adequação ao limite de despesa com pessoal:

4 A REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO PROPOSTA COMO MEDIDA DE ADEQUAÇÃO AO LIMITE DE PESSOAL

No afã de adequar as despesas com pessoal aos limites previstos na LRF, o art. 23, §1º da LRF, no caso dos servidores comissionados e de funções de confiança, prevê expressamente que tal redução pode se dar por meio da extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

¹³ De acordo com Misabel Derzi (2013, p. 350), os atos previstos no art. 22, se praticados pela Fazenda Pública enquanto estiver o ente federado além do limite prudencial, serão anuláveis, pois as proibições permanecerão apenas enquanto durar o excesso. Já os atos de aumento de despesa provocados com o limite total da despesa com pessoal já excedido será nulo de pleno direito.

¹⁴ Vale observar a ressalva feita por Luciano Ferraz (apud OLIVEIRA, 2013, p. 563), no sentido de que, em caso de exoneração do servidor estável para readequação do limite da despesa com pessoal, este deverá ser colocado em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu aproveitamento em outro cargo. Haverá, portanto, uma diminuição do valor despendido pelo Estado em relação àquele agente público, pois seus vencimentos serão congelados e reduzidos, até que haja a possibilidade de aproveitamento em outro cargo.

Medida mais abrangente ainda é a preconizada no parágrafo segundo do art. 23, pelo qual é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

As medidas previstas nos §§ 1º e 2º da LRF esbarram, sem dúvida, no princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, da qual já tratamos ao norte. Como bem observa Fernando Álvares Corrêa Dias (2009, p. 07), se de um lado, há restrições à expansão das despesas com pessoal, há direitos constitucionais que impedem sua redução, como a irredutibilidade dos vencimentos, pelo que o valor nominal dessas despesas fica inflexível, ainda que em um contexto de taxas de inflação reduzidas, o que, sem dúvida, dificulta a adoção de políticas fiscais restritivas nesse sentido¹⁵.

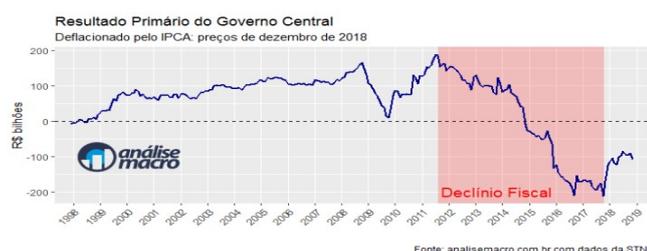
Para os que defendem a compatibilidade das ações constantes dos §§ 1º e 2º do art. 23, a Lei de Responsabilidade Fiscal não prevê uma redução proporcional nos vencimentos do servidor público, já que a diminuição vencimental seria acompanhada de redução de jornada de trabalho, pelo que o valor da hora de trabalho permaneceria o mesmo. Não obstante isso, com a remuneração do servidor público, inclusive das parcelas permanentes, como vencimento base e subsídios, haverá decréscimo no valor total de sua remuneração, afetando, com isso a garantia da irredutibilidade vencimental.

Por conta dessa e outras controvérsias, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi alvo de várias ações de inconstitucionalidade, ficando vários dos seus dispositivos sob contestação, dentre eles o mencionado art. 23, §§1º e 2º. Dentre as ações ajuizadas, vale destacar a ADI (Ação Direita de Inconstitucionalidade) 2238-5/DF, na qual, em decisão de 08.08.2007, à época relata pelo Ministro Carlos Ayres Brito, foi determinada a suspensão da redução dos vencimentos dos servidores públicos, ainda que acompanhada de diminuição na jornada de trabalho.

Em parecer de 30.03.2012, a Procuradoria Geral da República inferiu que a redução da temporária e da jornada do servidor público dependeria de sua prévia concordância (art. 7º, XIII c/c art. 39, §3º, CF/88) e que, a imposição unilateral destas medidas, como preveem os arts. 23, §§ 1º e 2º ferem a irredutibilidade de sua remuneração. Por isso, a referida medida não poderia ser tomada por lei complementar, configurando violação do Texto Maior.

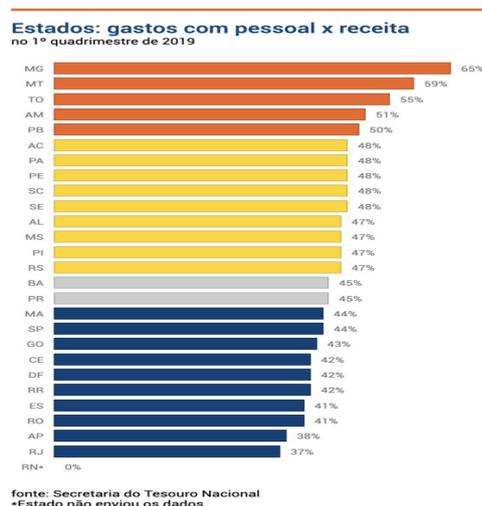
¹⁵ Como constata Rogério Mori (2016, p. 39-41), em análise aos dados macroeconômicos no Brasil após as reformas econômicas e administrativas iniciadas no governo Fernando Henrique Cardoso, culminando com a lei de responsabilidade fiscal e permanecendo nos governos do Partido dos Trabalhadores, o ajuste fiscal brasileiro tem se concentrado no aumento da receita pública, especialmente da despesa, ao passo que as despesas públicas também vêm aumentando sistematicamente.

Após o deferimento e a negativa de vários pedidos de intervenção como *amicus curiae*, o julgamento definitivo da presente ADI e de outras ações constitucionais referentes à impugnação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal é esperada como um dos julgamentos mais marcantes da pauta do Supremo Tribunal Federal para o ano de 2019¹⁶, o que se justifica em razão da grave crise financeira fiscal vivida no Brasil desde, pelo menos o ano 2015, em que a União tem registrado déficits nominais a cada ano, conforme gráfico abaixo:



Fonte: WILHER (2019)

Além do mais, vários Estados da Federação estouraram o limite de despesa com pessoal, enquanto que outros se encontram no limite prudencial, conforme evidenciam os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), referente ao primeiro quadrimestre de 2019:



Fonte: ALVES (2019)

Em razão deste desequilíbrio fiscal, os mais variados setores da Administração Pública têm procurado diminuir suas despesas, a fim de atingir o equilíbrio fiscal e o limite de

¹⁶ Como representativo de todas as expectativas e notícias em torno deste julgamento, destacamos a tradicional retrospectiva e perspectiva realizada pelo professor Fernando Scaff (2018) em sua coluna no Conjur ao final de 2018, a qual intitulou: “Salário do servidor pode ser reduzido? 2018 e um olhar para 2019”

despesas com pessoal. Por conta disso, várias medidas e reformas têm sido planejadas, dentre as quais a da Previdência (PEC 06/2019), da mesma maneira que os entes políticos têm visto na possibilidade de redução dos vencimentos dos servidores públicos um instrumento de readequação financeira.

É neste cenário que a ADI 2238-5 é pautada para julgamento em 21 de agosto de 2019, agora sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, após adiamento por duas vezes apenas neste ano de 2019, sob fortes expectativas e preocupações das Fazendas Públicas, mas também dos servidores e entidades sindicais, quanto à possível violação dos direitos dos agentes públicos. Em conexão, também são julgadas as ADIs 2241, 2250, 2256, 2261, 2324 e 2365, além da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 24), uma vez que vários outros dispositivos da LRF também têm a constitucionalidade discutida¹⁷.

Relativamente à redução da remuneração e da jornada do servidor público, o ministro relator entendeu pela sua constitucionalidade, no que foi acompanhado pelos ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes. No entendimento destes ministros, a LRF teria criado uma fórmula intermediária menos severa do que a exoneração do servidor estável, como prevê a Constituição. Em nome do ajuste fiscal e da recuperação das finanças públicas, a irredutibilidade de vencimentos poderia ser temporariamente relativizada, mediante a diminuição proporcional às horas trabalhadas. Como forma de preservar o cargo e a estabilidade do servidor e a prestação do serviço público, tal redução temporária seria compatível com os princípios da razoabilidade, da eficiência e do interesse público. Com isso, seriam evitadas também a extinção dos cargos estáveis, a sua recriação nos anos seguintes, a necessidade posterior de novos concursos públicos para a reposição dos servidores e a perda da experiência acumulada dos servidores estáveis.

Já o voto do ministro Edson Fachin, no que foi acompanhado pelos ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Marco Aurélio e Carmem Lúcia (esta última com ressalvas), pugnou pela declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da LRF, para impedir a interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido. Quanto ao § 2º do art. 23, os referidos ministros votaram pela sua inconstitucionalidade. Segundo este voto condutor, não pode ser flexibilizado mandamento constitucional para gerar alternativas menos onerosas do ponto de vista político.

No mais, foi decidido que, pelo teor do art. 169, §3º, I, CF/88, a primeira solução a ser

¹⁷ Quando do fechamento do presente artigo, o julgamento das referidas ações ainda não fora finalizado, pelo que não haveria possibilidade de o acórdão ser disponibilizado. Como fonte das informações a seguir relatadas, utilizamos o Informativo 948 do STF, divulgado em 27 de agosto de 2019.

adotada, em caso de descontrole nos limites de gastos com pessoal, é a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança. Em face do exposto, o Presidente do STF, Ministro Dias Tofoli, embora tenha julgado constitucional o § 1º do art. 23, quanto à redução dos vencimentos e da jornada dos servidores estáveis, votou por conferir interpretação conforme no sentido de que o § 2º do art. 23 da LRF deve observar a gradação constitucional estabelecida no art. 169, § 3º, da CF. Ou seja, somente seria possível a referida diminuição quando já adotadas as reduções de quadros de servidores não estáveis e, somente se persistir a necessidade de adequação ao limite com despesas de pessoal, as restrições sobre os efetivos poderia ocorrer.

Ainda que o julgamento das referidas ações tenha sido suspenso, em razão da ausência justificada do Ministro Celso de Melo, foi formada maioria (seis votos) em favor da inconstitucionalidade, ou ao menos da interpretação conforme, da redução da remuneração e da jornada de trabalho do servidor estável. Assim, foi considerado que o art. 37, XV, da CF impossibilita que a retenção salarial seja utilizada como meio de redução de gastos com pessoal com o objetivo de adequação aos limites legais ou constitucionais de despesa.

Feitas estas considerações a respeito do estágio atual da discussão da constitucionalidade da redução de jornada e remuneração do servidor público no Supremo Tribunal Federal, passa-se a analisar esta medida financeira à luz das hipóteses de restrição de direitos fundamentais, uma vez que presente o confronto com a irredutibilidade de vencimentos do servidor público.

5 AS REDUÇÕES DA JORNADA DE TRABALHO E DA REMUNERAÇÃO COMO RESTRIÇÃO INDEVIDA NO DIREITO À IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA IGUALDADE PROPORCIONAL E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA NO AJUSTE FISCAL

Embora a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos tenha assento constitucional e configure um direito fundamental daqueles que trabalham para o Estado, deve-se ter em conta que os direitos fundamentais, embora dotados de grande força normativa no ordenamento jurídico, não são absolutos, estando passíveis de limitações.

As restrições de direitos fundamentais decorrem também da positivação, como entende Robert Alexy (2011, p. 276 e seguintes). Tais restrições são originadas de dois tipos de fatores externos: a edição de regras e a colisão com outros princípios. Tais regras podem

proibir alguma conduta que seria permitida *prima facie* pelo direito fundamental, ou podem autorizar alguma ação estatal cujo efeito seria a restrição da proteção que um direito fundamental garantia (SILVA, 2011, p. 141-142). Desta forma, a limitação ou relativização de direito fundamental, tanto a realizada pelo Poder Judiciário, quanto a realizada pelo legislador ao instituir uma regra, deve ser justificada na ponderação.

A restrição de um direito fundamental deverá passar pelos testes sucessivos de constitucionalidade, como o da verificação do maior peso que o bem oponível apresenta em relação ao direito fundamental restringido, mas também os chamados “limites aos limites”, especificamente na verificação do respeito aos princípios constitucionais estruturantes, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a proibição do excesso, a segurança jurídica/proteção da confiança (NOVAIS, 2017, p. 133).

Então, no tema do presente trabalho, verifica-se que o direito à irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos sofre nítida restrição pelas medidas legalmente previstas para a adequação de despesa com pessoal, notadamente quando o art. 23, §§ 1º e 2º da LRF permite que, mediante diminuição da jornada, a remuneração venha a diminuir. Cabe analisar se tal procedimento, previsto em lei complementar federal é compatível com os princípios estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro.

Inicialmente, deve-se mencionar a questão relativa à igualdade, sendo ela vista aqui no sentido da igualdade proporcional¹⁸, que reclama também a proibição de excessos¹⁹, a serem observada quando da adoção das restrições de direitos.

Não se nega a necessidade de reequilibrar o orçamento público, especialmente diante dos cenários de déficit primário prolongado e do estouro do limite de despesas com pessoal. No entanto, há uma gama de ações no âmbito da despesa e da receita que podem ser capazes de adequar o equilíbrio orçamentário, sem que se penalize em excesso determinadas categorias de pessoas. É de se perguntar, por exemplo, por que não buscar resolver o déficit fiscal com o aumento de tributos que incidam de forma mais equilibrada por toda a sociedade,

¹⁸ Segundo o professor português Carlos Blanco de Moraes (2014, p. 728), a igualdade proporcional, ao combinar os princípios da igualdade com o da proporcionalidade na restrição de direitos, permite censurar discriminações desmensuradas à luz de critérios mais seguros, como os que envolvem os testes da proporcionalidade. A igualdade proporcional está relacionada à noção de justiça distributiva e à igualdade material, forte na ideia de “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”. A Função redistributiva, por sua vez, é viabilizada pelos instrumentos orçamentais, como a despesa e a receita, a fim de corrigir os resultados desiguais da repartição primária dos rendimentos, em razão do funcionamento da economia, o que se fundamenta também na noção de justiça social (CABRAL; MARTINS, 2017, p. 26).

¹⁹ Para Sarlet, Marinoni & Mitidieiro (2012, p. 214), o “sentido mais comum da proibição do excesso é evitar excessivas cargas ou atos de ingerência desmedidos nas esferas jurídicas dos particulares. Contudo, o defeito da proteção (uma forma de excesso inverso) ocorrerá quando as entidades sobre as quais recai um dever de proteção não adotarem medidas suficientes para garantir uma proteção efetiva e adequada dos direitos fundamentais”.

incluindo aí as pessoas jurídicas e físicas (inclusive os próprios servidores), de forma a também tornar mais efetiva a capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88)?

Ainda que se admita que a questão esteja centrada na readequação da despesa com pessoal aos limites da LRF, alternativas fiscais, especialmente no âmbito da despesa podem ser capazes de reconduzir tal espécie de gasto público ao patamar legal²⁰.

Nunca é demais reiterar que, se permitida a redução da remuneração dos servidores público, estes ficariam sujeitos a grandes restrições de seus direitos fundamentais, o que certamente, pelo seu caráter alimentar, impacta de sobremaneira na sua subsistência ou de sua família. Estamos diante, assim, de uma medida excessiva em desfavor do servidor, que viola a igualdade proporcional.

Além da violação à igualdade proporcional, a redução da jornada e da remuneração do servidor público fere também a segurança jurídica²¹, notadamente na dimensão da proteção da confiança²². Isso porque a defasagem remuneratória que será imposta ao servidor, ainda que com redução da jornada de trabalho do servidor público, irá trazer grandes dificuldades de

²⁰ Nesse sentido, Élide Graziane Pinto (2019) ataca alguns pontos da execução orçamentária que podem ser contidos, em nome de uma gestão pública mais sustentável, tais como: I – Despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública; II – Custear parcial ou integralmente festividades e contratação de shows artísticos, ainda que, por meio de renúncia de receitas ou quaisquer outras formas de fomento; III – Assumir despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, ressalvados os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; IV – Conceder, majorar ou renovar renúncias de receitas em desacordo com as premissas contidas no artigo 14 da LRF, V – Reconhecer espontaneamente prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la; VI – Assumir qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio artigo 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico-financeira; VII – Majorar despesa de pessoal com o provimento de cargos, empregos ou funções ou quaisquer espécies de contratação por meio de interposta pessoa jurídica (com ou sem finalidade lucrativa), enquanto não se promover a leitura integrada dos artigos 41, §1º, III e 169 da Constituição de 1988, com o artigo 94, incisos IX e X e do artigo 95 do Decreto-Lei 200/1967, no intuito de se fixar a quantidade de servidores e sua produtividade mínima esperada, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, para, na sequência, eliminar ou reabsorver o pessoal ocioso, “mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função.

²¹ Pode-se afirmar o princípio da segurança jurídica como princípio estruturante do ordenamento jurídico pelo entendimento esposado por Humberto Ávila (2016, p. 690-691), para quem este princípio funda a validade e instrumentaliza a eficácia das outras normas jurídicas, considerando-o como “norma das normas – a sua condição estrutural”, se projetando tanto a aspectos estáticos, quanto àqueles dinâmicos, estes últimos relativos à transição do passado ao presente e do presente ao futuro, além da transição do nível abstrato ao nível concreto de aplicação do direito. Assim, o princípio da segurança jurídica, por fundar a validade e instrumentalizar a eficácia das normas jurídica exige a respeitabilidade da ação do cidadão perante a atuação estatal, impedindo que o direito se volta a quem nele confiou e quem agiu com a sua contribuição agiu.

²² O princípio da proteção da confiança está umbilicalmente relacionado à segurança jurídica, pois ambos impõem: fiabilidade clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder, de forma que, em relação a eles, os cidadãos vejam garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos de seus próprios atos. Como diferenciador, afirma-se que a segurança jurídica está relacionada a fatores objetivos da ordem jurídica, relativamente à estabilidade jurídica e a certeza na orientação e realização do direito, enquanto que a proteção da confiança atém-se a componentes subjetivos das relações jurídicas (CANOTILHO, 2003, p. 257).

recomposição financeira e também de readequação profissional do servidor público efetivo, o qual, quase sempre, fez um investimento profissional na carreira pública, renunciando, certamente, outras oportunidades que lhe foram abertas no passado. Ou seja, há uma quebra no plano de vida traçado pelo servidor e a confiança depositada por ele no serviço público como garantidor de seu sustento²³.

Ainda que se pudesse alegar que a redução da jornada permitiria ao servidor público buscar outras fontes de receita, ele teria muitas dificuldades de recolocação profissional no mercado de trabalho, o que põe em xeque uma propalada complementação financeira de sua remuneração por meio de outras atividades privadas. A situação será mais crítica para aqueles que trabalham em dedicação exclusiva ou cujos cargos são incompatíveis com o acúmulo de funções no setor público ou no setor privado, como ocorre em carreiras jurídicas de Estado em que não é permitido exercer a advocacia ou atividades empresariais.

Portanto, deve ser prestigiado o texto constitucional que garantiu a irredutibilidade de vencimentos do servidor público e não se pode fazer uma leitura fraca deste princípio, como se pudesse ele conviver com a manutenção apenas do valor da hora trabalhada. Entrementes, é preciso afirmar esse direito do servidor público diante das regras de contenção da despesa pública com pessoal, pois, aplicada a concorrência entre estas normas jurídicas, deve a irredutibilidade de seus vencimentos prevalecer, sob pena de estar sendo violada a igualdade proporcional e segurança jurídica. Até o presente momento, é nesse sentido que o STF vem caminhando no julgamento, ainda não concluído, da ADI 2238, ainda que os atuais votos dos ministros tenham se baseado mais na preponderância da irredutibilidade dos vencimentos do que na tomada de conta com os princípios da igualdade proporcional e da proteção da confiança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, constatou-se que, embora a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos encerra direito fundamental, embora venha sofrendo algumas relativizações, como a possibilidade de supressões ou alteração do regime de determinadas

²³ Para evitar surpresas e situações indesejadas, em nome da irredutibilidade remuneratória, é vedado à Administração efetuar descontos nos vencimentos dos servidores, a não ser quando haja consentimento expresso por parte destes ou quando a lei expressamente o preveja, estabelecendo percentual máximo e razoável para o desconto sempre garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa, sob pena de o desconto ser considerado abusivo e ilegal (CARVALHO FILHO, 2018, p. 864)

gratificações. Não cabe, todavia, a mitigação generalizada desse direito meramente pelas regras que visam efetivar o equilíbrio financeiro e limitar as despesas com pessoal.

Sem deixar de reconhecer a importância das normas de direito financeiro em testilha, especialmente aquelas constantes do art. 169 da CF/88 e da Lei de Responsabilidade Fiscal para a adequada gestão pública, constatamos que tais objetivos não podem violar direitos fundamentais. Para obter o equilíbrio fiscal, o legislador orçamentário e o Poder Executivo gozam de uma série de instrumentos tanto no âmbito da despesa quanto no da receita. Por exemplo, pode ser empreendido o incremento razoável de receitas de impostos que venham a atingir, proporcionalmente e observada a capacidade contributiva. Nesse caso, seriam chamados a contribuir variados setores da sociedade, tanto as pessoas jurídicas e físicas, dentre as quais se incluem os próprios servidores públicos. Esta seria uma forma, sem dúvida, de distribuir mais razoavelmente na sociedade os encargos sociais de crises econômicas, como a que vivemos hoje, e não sobrecarregar os servidores públicos com a redução de sua remuneração, prejudicando frontalmente seu direito à subsistência. Prestigiar-se-ia, assim, a igualdade proporcional.

Mesmo que os ajustes financeiros fiquem isolados na despesa com pessoal, deve-se, ao menos, antes de se cogitar das restrições de direitos remuneratórios envolvendo os servidores efetivos, centrar os esforços de contenção nos agentes públicos com vínculos não estáveis. Isso porque os efetivos é que compõe os quadros funcionais permanentes do Estado, devendo gozar de maior proteção e estabilidade, em nome da impessoalidade, da continuidade do serviço, da razoabilidade e da eficiência. Além de tudo, há aqui compatibilidade com o princípio da proteção da confiança, uma vez que os servidores efetivos fizeram uma opção pela carreira pública e, pelo seu estatuto, contavam, com garantias de estabilidade funcional, mas também financeiras, dentre as quais a irredutibilidade de seus vencimentos.

Por fim, se admitida a redução de remuneração dos servidores públicos, mesmo que acompanhada de menor jornada de trabalho, o servidor público efetivo que abandonara no passado outras possibilidades profissionais para abraçar o múnus público, se veria com dificuldades de enquadramento em outras atividades que lhe permitissem a complementação de renda. O engessamento funcional e financeiro seria ainda mais acentuado aos servidores para os quais é vedado o exercício de outras atividades privadas e empresariais e acúmulo com outros cargos públicos. Note-se que, em momento algum, a LRF buscou trazer, como compensação à diminuição vencimental em tela, medidas flexibilizadoras do regime estatutário do servidor. Por isso, a redução de remuneração dos servidores públicos seria uma

desagradável e imprevisível situação, diante da qual o servidor teria escassas possibilidades de reagir. Mais uma vez estaria violado o princípio da proteção da confiança.

Portanto, mais do que fazer prevalecer diretamente a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos diante do art. 23, §2º da LRF – redução da remuneração e da jornada – afirma-se aqui o descompasso desta medida financeira com os princípios da igualdade proporcional e da proteção da confiança. Desta maneira, caminha-se em prol do exame de ponderação e sopesamento das normas de direito financeiro, especialmente das que restringem direitos fundamentais, com os princípios estruturantes do Direito brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito financeiro brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2013.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALVES, Leticia. 6 Estados já ultrapassaram o limite de alerta para gastos com pessoal. **Poder 360**, ago. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/16-estados-ja-ultrapassaram-o-limite-de-alerta-para-gastos-com-pessoal/>. Acesso em: 15 ago 2019

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CABRAL, Nazaré da Costa. O princípio da sustentabilidade e sua relevância nas finanças públicas. *In*: MIRANDA, Jorge; CORDEIRO, António Menezes; FERREIRA, Eduardo Paz; NOGUEIRA, José Duarte. **Estudos em homenagem ao professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha**: volume II: Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra: Almedina, 2010.

CABRAL, Nazaré da Costa; MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. **Finanças Públicas e direito financeiro**: noções fundamentais. 3. reimp. Lisboa: AAFDL, 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional & Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Lei de Responsabilidade Fiscal: normas gerais de direito financeiro. *In*: MARTINS, Ives Gandra da; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito financeiro**. V. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, Jean Carlos. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Método, 2007.

DIAS, Fernando Álvares Corrêa. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2009. ISSN 1983-064. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/150158/texto54fernandodias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MIRANDA, Jorge. **Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2016.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de direito constitucional: teoria da constituição em tempo de crise do estado social**. Coimbra: Coimbra, 2014. Tomo II, v. 2.

MORI, Rogério. Política Fiscal e desempenho macroeconômico. *In*: VASCONCELOS, Roberto França de (coord.). **Direito tributário: política fiscal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série GV Law).

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1 a 17. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vader do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2017.

OLIVEIRA, Fernão Justen; ANDRADE, Aline Rodrigues de. Irredutibilidade da remuneração de servidor público. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 26, set./out. 2016.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PINTO, Élide Graziane. Indicação judicial de fonte de custeio desvendará penumbras orçamentárias. **Consultor Jurídico**, abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-23/contas-vista-indicacao-judicial-fonte-custeio-desvendara-penumbras-orcamentarias>. Acesso em: 15 ago. 2019.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. **Políticas públicas nas leis orçamentárias**. São Paulo: Saraiva, 2015. (Coleção Direito em contexto: questões regulatórias).

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Direito à Saúde e os Tribunais. *In*: NUNES, António José Avelãs; SCAFF, Fernando Facury. **Os Tribunais e o Direito à Saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. Salário do servidor pode ser reduzido? 2018 e um olhar para 2019. **Consultor Jurídico**, dez. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-25/contas-vista-reduzido-salario-servidor-publico-ano-2018-olhar-2019>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *In*: CUNHA, Luis Pedro; QUELHAS, José Manuel; ALMEIDA, Teresa (org). **Boletim de ciências econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**: homenagem ao prof. Doutor Antonio José Avelãs Nunes. Volume LVII, Tomo III. Coimbra: Coimbra, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

WILHER, Vitor. Brasil registra 5º ano de déficit primário em 2018. *Análise Macro*, jan. 2019. Disponível em: <https://analisemacro.com.br/economia/comentario-de-conjuntura/brasil-registra-5o-ano-de-deficit-primario-em-2018/>. Acesso em: 22 ago 2019