

RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA SOBRESTADA: A LEI E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

José Roberto R. Afonso¹

Lais Khaled Porto²

1. INTRODUÇÃO



Brasil foi das primeiras economias emergentes a optar por uma legislação sobre responsabilidade na gestão fiscal na virada deste século. A Lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, com ampla maioria, a partir de projeto de iniciativa do Presidente da República³. O seu alcance é um dos diferenciais, por compreender as três esferas de governo, alcançando todos os seus Poderes, bem assim todos os entes descentralizados de cada uma das mais de cinco mil unidades públicas do País.

É chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000⁴, que regulamentou os artigos 163 e 165, dentre outras disposições da Constituição da República - atentando para o fato de que tal matéria não pode ser objeto de medida provisória ou lei ordinária, mas constitucionalmente exigido quórum de maioria absoluta em

¹ Economista. Pós-doutorando do ISCSP de Lisboa. Professor do mestrado do IDP. Doutor em economia pela UNICAMP e mestre pela UFRJ.

² Advogada. Professora da graduação do IDP. Mestre em direito constitucional e pós-graduada *lato sensu* em direito tributário e finanças públicas.

³ Cf. Histórico da tramitação da LRF in. AFONSO, José Roberto R. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. In. *Revista de Direito Público*. v. 13, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610/pdf>>

⁴ Íntegra da Lei disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>.

cada uma das duas casas do Congresso para sua aprovação.

Foram várias as inovações compreendidas em torno da LRF, a começar por ter tratado do primeiro dispositivo do capítulo constitucional com denominação “*Das Finanças Públicas*” – distinção nunca feita em nenhuma Constituição republicana – , no qual se inseriram as normas sobre orçamentos, incluindo as inovadoras leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias anuais⁵.

Vinculada à mesma proposta (e complementando a LRF), também foi aprovada outra lei ordinária, conhecida como Lei de Crimes Fiscais – Lei nº 10.028, de 19.10.2000⁶ - que alterou, inclusive, o Código Penal para prever capítulo sobre os “*Crimes Contra as Finanças Públicas*”, bem como especificou infrações administrativas.

Pelo caráter inovador e, sobretudo, pela abrangência e austeridade no trato das contas públicas, seria natural que a LRF acabasse questionada no Judiciário brasileiro. Tramitam conjuntamente no Supremo Tribunal Federal (STF) oito ações, das quais são sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 2238, 2250, 2261, 2256, 2324, 2241 e 2365) e uma de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 24).

Embora o julgamento de mérito ainda não tenha ocorrido, a apreciação liminar dos pedidos ajuizados junto ao STF teve reflexos práticos, com o deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia de dispositivos da LRF.

A condição precária e instável de sobrestamento, contudo, não agilizou a apreciação final da matéria, iniciada apenas em 27 de fevereiro de 2019, quase duas décadas após a propositura da ADI 2.238 e mais de uma década após o encerramento

⁵ A LRF regulamenta dispositivos constitucionais incluídos na Seção “Normas Gerais”, do Capítulo “Das Finanças Públicas”, do Título “Da Tributação e dos Orçamentos”, da Constituição da República de outubro de 1988. Estas disposições não constavam nas Constituições anteriores. Em particular, a LRF atende a previsão do art. 163, determinando que lei complementar disponha sobre finanças públicas.

⁶ Íntegra da Lei disponível em: <<http://bit.ly/1MJ1KZZ>>.

do julgamento liminar. Suspenso após sustentações orais, o caso foi incluído no calendário de julgamento do Tribunal, para prosseguimento, na data de 6 de junho⁷.

Neste contexto, objetiva-se tratar do debate sobre a LRF, até o momento⁸ em aberto no STF, com particular atenção para duas previsões sustadas em caráter liminar por aquela Corte, mas de extrema importância para resguardar uma aplicação mais eficaz e equânime daquela legislação: a da limitação de empenho e da redução da jornada de trabalho e vencimentos de servidores públicos.

2. O IMEDIATO PÓS-LRF E A ADI 2.238

Pouco depois de editada a LRF, o STF já foi acionado para se posicionar sobre a sua constitucionalidade – sendo a principal ação a ADI 2238⁹, proposta pelos partidos da então oposição, liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁰, que

⁷ Calendário de julgamento publicado no DJe em 15/04/2019 - DJe n. 77/2019, divulgado em 12/04/2019.

⁸ Abril de 2019, data da conclusão do presente artigo.

⁹ Cristiane Leite, em sua tese de doutorado, relaciona às várias ADIs contra a LRF (p. 146 a 149), e destaca o seguinte:

“As principais ADIs foram impetradas pelos partidos de oposição, pelos Tribunais de Contas e pelo Governador do Estado de Minas Gerais, Itamar Franco. A mais abrangente era a ADIn nº 2238, dos partidos de oposição. As demais questionavam basicamente os limites de gastos de pessoal por poder...”

No caso da ADIn nº 2256, a Atricon, na época em que a ADIn foi impetrada, era dirigida por técnicos do Estado de Minas Gerais. O advogado da associação era o filho do presidente do Supremo Tribunal Federal. Na época do julgamento, ao invés de ser julgada a ADIn impetrada pela Atricon, foi julgada a nº 2238, do PT, PC do B e PSB, que atingia mais pontos da lei. O Governo federal se mobilizou, tentando convencer os juízes de que os dispositivos, especialmente o do limite de pessoal, não era inconstitucional. O Governo acabou ganhando e o dispositivo foi mantido na lei” (In. LEITE, Cristiane Kerches da Silva, “O processo de ordenamento fiscal no Brasil e na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, Tese de Doutorado, USP. São Paulo, 2005).

¹⁰ Justificativas para o PT questionar a LRF foram objeto de nota, em 13 de outubro de 2000, do seu Presidente, José Dirceu, da qual se pode destacar:

“A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na última quarta-feira, dia 11,

abriu frente para a apresentação de várias outras ações visando a derrubada de pontos específicos da LRF.

O protocolo da ADI 2.238-5 MC/DF, do Partido dos Trabalhadores (PT), junto com o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), se deu em 29 de junho de 2000, menos de dois meses depois de promulgada a LRF.

A inconstitucionalidade completa da LRF era invocada pelas seguintes razões: primeiro, vício do processo legislativo, pois o projeto teria sido emendado no Senado (por supostas emendas de redação) e não retornado para a Câmara; segundo, por erro na abrangência parcial, pois teria sido realizada regulamentação parcial dos incisos do art. 163, da CF/88, que seriam indivisíveis.

Surpreendentemente, a análise liminar da ação, relatada

negando por seis votos a cinco, liminar para suspender o art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pedida pelo PC do B, PT e PSB através da ADIn 2.238, provocou equívoco grave quanto à intenção dos partidos signatários da ação. Com a iniciativa, os partidos levantam dúvidas em relação à constitucionalidade de alguns dispositivos da LRF.

Controlar gastos e sanear caixas estourados tornaram-se rotina para administradores do PT (prefeitos e governadores). Herdeiros de gestões financeiramente irresponsáveis, quase sempre de partidos que sustentam a aliança governista atual, nossos prefeitos e governadores despendem grandes esforços na busca do saneamento das finanças. A honestidade e a transparência administrativa, aliás, são ingredientes que levam o partido a conquistar sua mais significativa vitória eleitoral em seus vinte anos de existência. [...]

É importante frisar que o motivo da referida ação direta de inconstitucionalidade não foi o de defender a irresponsabilidade fiscal. Na verdade, tornava-se necessário o pronunciamento imediato do Supremo Tribunal Federal acerca desse tema, porque havia sérias dúvidas quanto a adequada interpretação constitucional nessa matéria. A simples dúvida argüida pelos entes mencionados no art. 103 da Constituição Federal legitima o controle de constitucionalidade do STF. Aliás, a decisão liminar do Plenário da Suprema Corte, mantendo o texto integralmente, pelo resultado de 6 x 5, assim mesmo depois de um de seus ministros ter revertido o voto inicialmente dado, demonstra por si só o quanto a questão é controversa. [...]

O Partido dos Trabalhadores, ao lado de seus governadores, prefeitos e de sua bancada federal, é favorável ao limite de gastos com pessoal. Com sua iniciativa legal junto ao Supremo buscou, com celeridade, preservar a certeza e segurança jurídica, em conformidade com o direito constitucional e a harmonia entre os Poderes”.

pelo então Ministro Ilmar Galvão, começou poucos meses depois de seu ajuizamento, em 28 de setembro de 2000, embora o julgamento só tenha sido formalmente concluído em 9 de agosto de 2007.

A apreciação teve início com a rejeição da alegação de inconstitucionalidade formal da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹. Em consequente, a Corte passou à discussão pontual dos dispositivos questionados, e, em vez de se seguir a numeração da Lei ou constante da ADI, saltou várias matérias e passou diretamente ao artigo que criava sublimites de gastos com pessoal por Poder (artigo 20), ou seja, designava percentuais específicos para cada qual dentro do *quantum* global.

Aliás, a mesma norma também havia sido questionada por outra ação de autoria da associação nacional que representava os membros dos Tribunais de Contas – paradoxalmente, os órgãos responsáveis pela fiscalização da correta aplicação da LRF.

A previsão constitucional de limite de gastos (artigo 169) faz referência, tão somente, à necessidade de estipulação, por Lei Complementar, de limites para os entes federados – chamados limites globais, definidos no artigo 19, da LRF -, não havendo qualquer indicação (embora também não haja vedação expressa) à fixação de percentuais específicos por Poder.

Embora requerida a suspensão do dispositivo por interpretação restritiva do mandamento constitucional, a medida

¹¹ No portal do STF, assim foi registrada a questão inicialmente levantada pela ADI 2238-5 MC/DF:

“O Tribunal, por unanimidade, rejeitou a argüição de inconstitucionalidade formal da lei, em sua totalidade, ao argumento de que o projeto deveria ter voltado à Câmara dos Deputados em razão de o Senado ter alterado certos dispositivos da lei. Votou o Presidente. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, rejeitou a argüição de inconstitucionalidade formal da lei, em sua totalidade, ao argumento de que o projeto teria que ter disciplinado por inteiro o art. 163 da Constituição Federal. Votou o Presidente. [...] Plenário, 28.09.2000”.

Disponível em: <https://bre.is/xMax4a00g>

cautelar foi indeferida quando da apreciação liminar por 6 (seis) votos à 5 (cinco), após retificação de voto do Ministro Marco Aurélio Mello¹².

Posteriormente à decisão de manter a limitação da despesa por pessoal discriminada por Poder, o STF passou à análise dos outros 27 dispositivos questionados, um a um, tendo a medida cautelar de suspensão da eficácia sido deferida para 6 (seis) deles.

Primeiramente, o Tribunal decidiu sobrestar, em 22 de janeiro de 2001, o § 3º, do artigo 9º, da LRF, que possibilitava ao Poder Executivo a limitação de empenho de valores orçamentários dos demais Poderes e do Ministério Público, quando esses não observassem suas respectivas metas fiscais – previsão, inclusive, que consistia em óbice ao descumprimento dos limites específicos de despesas com pessoal, do supracitado (e mantido) artigo 20¹³.

Em sessão posterior, ocorrida em 09 de maio de 2002, o sobrestamento atingiu o § 2º, do artigo 12, que envolvia uma brecha para que operações de crédito excedessem as despesas de

¹² Assim foi registrada a decisão:

“[...] Em seguida, após os votos dos Senhores Ministros Ilmar Galvão (Relator), Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), deferindo a medida cautelar de suspensão dos efeitos do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dos votos dos Senhores Ministros Nelson Jobim, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que indeferiam a medida cautelar, o julgamento foi suspenso a fim de aguardar os votos dos Senhores Ministros Maurício Corrêa e Néri da Silveira, ausentes justificadamente. Plenário, 28.09.2000.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão (Relator), Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), indeferiu a medida cautelar de suspensão dos efeitos do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Retificou o voto proferido anteriormente o Senhor Ministro Marco Aurélio. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Relator. Plenário, 11.10.2000”.

Disponível em: <https://bre.is/MsSkKfULJ>

¹³ Cf. ECHEVERRÍA, Andrea de Quadros Dantas. “ADI 2238: para além da constitucionalidade da LC 101/2000”, Portal Jota, edição de 25/02/2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lrf-federalismo-fiscal-brasileiro-e-refem-da-judicializacao-das-aco-es-civis-25022019>>.

capital no orçamento. Como argumento, a previsão teoricamente mais ampla do artigo 167, inciso III, da CF/88, que ressalva despesas autorizadas mediante créditos suplementares especiais, mas que se constitui cabível tão somente à fase de execução orçamentária, sendo que a LRF especifica a aplicação da chamada regra de ouro nas fases de elaboração e aprovação¹⁴.

Na mesma data, ainda, o Tribunal decidiu por suspender parcialmente o § 1º, do artigo 23, na expressão “*quanto pela redução dos valores a eles atribuídos*”, e, integralmente, a eficácia do § 2º do mesmo dispositivo, intendendo, assim, vedar a possibilidade, trazida pela LRF, de redução proporcional de vencimentos de servidores públicos por meio da redução da jornada de trabalho.

Por fim, nas sessões de 8 e 9 de agosto de 2007, foram suspensos os artigos 56 e 57 da LRF, que previam a inclusão de prestação de contas dos chefes de todos os Poderes na oferecida pelo chefe do Executivo ao Tribunal de Contas da União, que emitiria pareceres individualizados sobre cada qual, gerando problemática relativa à separação de poderes.

Os demais dispositivos foram (ao menos temporariamente) mantidos e o acórdão referente à liminar publicado em 12.09.2008¹⁵, oito anos após o início dos debates. A morosidade na apreciação da questão é o primeiro ponto a colocar em cheque a coerência dos sobrestamentos realizados: acaso de fato presente o *periculum in mora*, requisito para a concessão de medida cautelar, então a delonga do julgamento representaria manifesta negligência por parte do Tribunal quanto às supostas eventuais consequências que poderiam ser acarretadas pela manutenção

¹⁴Cf. CARVALHO JR, Carlos, *et alii*, “Regra de ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias”, Câmara dos Deputados, Estudo técnico n. 2/2017, dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>>.

¹⁵ Conforme constante da página de acompanhamento do Supremo Tribunal Federal: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2238&processo=2238>>

dos dispositivos no ordenamento jurídico.

Entre a publicação da decisão liminar e o início do julgamento de mérito (27 de fevereiro de 2019), passou-se mais de uma década. O alastramento do estado de sobrestamento por período desarrazoadamente longo acarreta grave situação de insegurança jurídica, instabilidade institucional e hermenêutica para um sistema de responsabilidade fiscal tão frágil quanto necessário.

Evidenciado o panorama na qual a problemática dos sobrestamentos da ADI 2.238 está inserida, passa-se à análise específica das duas situações consideradas de maior relevância prática.

3. LIMITAÇÃO DE EMPENHO DOS DEMAIS PODERES¹⁶

A limitação de empenho, prevista no *caput*, do artigo 9º, da LRF, se dá quando a receita efetivamente arrecadada apresenta uma frustração em relação àquela estimada, a fim de coibir *déficits* e preservar o equilíbrio orçamentário. Nesses casos, a determinação é de que seja limitada a realização da despesa autorizada no orçamento para que se cumpra a meta de resultado fiscal fixada para o exercício financeiro na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A limitação deve ser feita por cada um dos Poderes e pelo Ministério Público, por ato próprio, e respeitar critérios estabelecidos pela própria LDO (que pode prever corte linear e/ou estabelecer ações prioritárias e inatingíveis na contenção).

Para assegurar a realização de tal limitação, de forma equilibrada entre os Poderes, a LRF criou mecanismo de coerção, autorizando que o Executivo reduza o repasse de recursos correspondente ao duodécimo subsequente.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de

¹⁶ A questão da limitação de empenho foi apreciada por um dos autores, José Roberto Afonso, em coautoria com Luciano Felício Fuck, em <<https://www.conjur.com.br/2016-out-22/observatorio-constitucional-lei-responsabilidade-fiscal-stf-limitacao-empenho>>.

resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...]

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Foi justamente a regra de força do §3º, do artigo 9º, objeto de suspensão no julgamento liminar da ADI 2.238.

Argumenta-se, contudo, que, em termos econômicos, não há lesão à autonomia dos Poderes, uma vez que a previsão se restringe à limitação do repasse financeiro, o que não dá ao Executivo poderes para definir quais dotações orçamentárias de outro Poder serão contingenciadas ou que despesas liquidadas deixarão de ser pagas. A decisão continua sendo exclusiva de Poder.

Por outro lado, a ausência de mecanismos que garantam um esforço conjunto restringe a atuação do Executivo, que acaba por arcar sozinho com o ônus da limitação de empenho necessária ao equilíbrio orçamentário do ente federado, decorrente de uma frustração de receita que, quando estimada, atendeu a todos os Poderes, em seus respectivos percentuais.

A situação se agrava na recessão econômica, quando se torna recorrente que Estados e Município não consigam arrecadar a receita estimada quando da elaboração de seus respectivos orçamentos. Na própria União, o histórico pós-LRF demonstra que o total da arrecadação habitualmente não tem correspondido às receitas estimadas (excluídas operações de crédito), diferencial esse que aumenta em tempos de recessão¹⁷.

¹⁷ Considerada a receita total menos operações de crédito da União, em 2000, quando editada a LRF, tinha-se a estimativa de R\$ 312,6 bilhões, mas se arrecadou 3,4% a menos (R\$ 302,3 bilhões). A título de comparação, em 2015, o mesmo diferencial

Concomitantemente, a concepção de responsabilidade fiscal e a crise financeira suportada pelo Estado não mais permite que a subsistência dos entes dependa de novos endividamentos, se fazendo necessários contingenciamentos aos quais não estão habituados.

No caso dos Estados, em particular, evidencia-se a relação da limitação de despesas com a dificuldade de atendimento aos limites de gastos com pessoal, uma vez que o descumprimento de um sublimite (artigo 20, da LRF) por um dos Poderes - o que se noticia como frequente atualmente¹⁸ - pode implicar no desacato ao limite global (artigo 19, da LRF) do ente federado, que pode ser penalizado como um todo, inclusive com vedação à captação de novos empréstimos e recebimento de transferências voluntárias (artigo 23, §3º, da LRF).

Nessas circunstâncias, tem sido comum (e muitas vezes procedente) o pleito dos Executivos estaduais e municipais junto ao STF para não aplicação da penalidade, por não estar sob sua responsabilidade a distorção ou a correção dos gastos de outro Poder.

O corte de gastos com pessoal exclusivamente no Executivo, para compensar excessos nos outros Poderes, inclusive, afeta diretamente a prestação de serviços sociais básicos. Atrasam-se salários de professores, médicos e policiais, mas não de servidores dos demais Poderes.

saltou para 6,7%: no orçamento estimava-se R\$ 1,697 bilhões, mas foram recolhidos aos cofres públicos R\$ 1,591 bilhões.

¹⁸ Vale reproduzir o apurado pelo jornal *Valor Econômico*, edição de 4/8/2016 (ver em: <http://bit.ly/2dpivft>):

“Em mais de metade dos Estados com informações fiscais disponíveis para este ano a despesa do Ministério Público com pessoal ultrapassa o limite de alerta estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nos relatórios de gestão de 23 unidades referentes ao primeiro quadrimestre, em 12 os gastos com a folha de pagamentos ultrapassam 1,8% da receita corrente líquida total. (...) Entre 21 Tribunais de Justiça com dados publicados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), 7 já ultrapassaram o limite de alerta, de 5,4% da receita corrente líquida. Nos tribunais de contas, 10 entre 23 já contabilizam despesa com pessoal acima do limite de alerta, de 0,9%...”

Válido destacar que na União, especificamente, têm sido aplicados os limites específicos da LRF, com todos os Poderes participando de esforços de contingenciamento. Não se tem notícia de que qualquer negativa por parte do Judiciário, Legislativo ou do Ministério Público nesse sentido¹⁹.

Infelizmente, a mesma lógica não é seguida no âmbito dos entes subnacionais sob a escusa de ofensa à autonomia dos órgãos, argumento esse fortalecido pela suspensão do §3º, do artigo 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A expectativa, portanto, é que o STF reestabeleça a previsão relativa à realização de limite de empenho de todos os Poderes pelo Executivo, caso não o façam da forma espontânea prevista no *caput*, do artigo 9º, a fim de que estimule a colaboração de todos na geração de *superávit* primário sempre que se verifique um excesso na dívida consolidada.

A independência dos Poderes não pressupõe ausência de regras, mas caminha ao lado da harmonia igualmente ordenada pelo artigo 2º, da Constituição.

4. REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO E DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O servidor público é amparado por série de garantias constitucionais, entre as quais se incluem a efetividade, prevista no artigo 41, §1º, e a irredutibilidade de vencimentos, conforme artigo 37, inciso XV, ambos da CF/88.

A efetividade garante que o servidor, em regra, não perca

¹⁹ À título ilustrativo, vale ver montantes contingenciados, não só recentemente, mas nos últimos e vários anos: do Senado Federal, ver informe anual em: <http://bit.ly/2dWSowX>; uma limitação recente adotada pelo STF pode ser vista em: <http://bit.ly/2dWQSLn>, pelo Ministério Público da União (MPU) em <http://bit.ly/2dWPWqd>, e pela Câmara dos Deputados, em sua portaria 8 de 28/5/2016; o Conselho Nacional de Justiça detalha na seguinte página de seu portal: <http://bit.ly/2ed218w>; na Defensoria Pública da União (DPU), em: <http://bit.ly/2ed0C1w>; e do próprio Tribunal de Contas da União, em: <http://bit.ly/2ed1sLT>.

seu cargo, exceto em virtude de determinação judicial (mediante sentença transitada em julgado), em processo administrativo ou procedimento de avaliação periódica, ambos regularmente instruídos, assegurada a ampla defesa.

A irredutibilidade, por sua vez, apresenta exceções como a do artigo 37, inciso XIV (acúmulo de acréscimo pecuniário). A remuneração, contudo, deve ser preservada em seu montante global, conforme já destacado pelo STF:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VENCIMENTOS. GRATIFICAÇÃO. DECRETO-LEI N. 2.438/88 E LEI N. 7.923/89. VANTAGEM INCORPORADA. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA.

O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido à regime jurídico- funcional pertinente à composição dos vencimentos ou à permanência do regime legal de reajuste de vantagem, *desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração*, não acarretando decurso de caráter pecuniário [...] ²⁰. (grifamos)

Em outubro de 2014, o Supremo Tribunal Federal se pronunciou, no ARE 660.010/PR, de forma contrária ao decréscimo do valor do salário-hora e à diminuição do valor nominal da remuneração, ainda que pela redução da jornada de trabalho, com adequação dos vencimentos ²¹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por outro lado, trouxe a possibilidade de redução temporária da jornada de trabalho, adequados os vencimentos à nova carga horária dos servidores, nos casos de a despesa total com pessoal estar ultrapassando o limite percentual permitido (conforme artigo 20 do mesmo normativo).

O STF, então, suspendeu parcialmente a eficácia do §1º

²⁰ Conf. Agravo Regimental no RE 593.304-0/CE, de setembro de 2009 – disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=604718>>.

²¹ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=301765881&ext=.pdf>>

(onde se lê “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”) e integralmente do §2º, do artigo 23, da LRF, sob o fundamento de que o dispositivo, ao facultar ao Poder Público a redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária do servidor, violaria o princípio da irredutibilidade de vencimentos, bem como ultrapassaria as medidas listadas pelo §3º, do artigo 169, da Constituição - tomado como rol taxativo no que tange à adequação de despesas de pessoal.

Por outro lado, a possibilidade de redução prevista na LRF seria condicionada à concordância expressa do servidor, caracterizando-se valores pecuniários como direitos disponíveis²². Se o STF acatará essa “interpretação moderada”, ou declarará incondicionalmente constitucional ou inconstitucional a medida, não se pode prever²³, embora se recomende assertivamente a manutenção do dispositivo, inclusive em uma perspectiva pragmática, como forma de evitar medidas mais drásticas.

Ora, a Constituição de 1988 permite a exoneração de servidores públicos estáveis, para além das possibilidades clássicas elencadas no artigo 41²⁴, como mecanismo suplementar para contenção de gastos, quando da ultrapassagem dos limites da LRF.

Descumpridos referidos limites, as primeiras medidas

²² Referido posicionamento foi sustentado por Luciano Ferraz, no artigo “Proposta de redução de jornada do servidor esbarra na posição do Supremo?”, portal Consultor Jurídico – CONJUR, edição de 24/09/2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-24/interesse-publico-reducao-jornada-servidor-esbarra-posicao-supremo>>.

²³ Nesse sentido, remete-se ao observado por Fernando Scaff, em “Pode ser reduzido salário do servidor público? O ano de 2018 e um olhar para 2019”, portal CONJUR, edição de 25/12/2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-25/contas-vista-reduzido-salario-servidor-publico-ano-2018-olhar-2019#sdendnote1sym>>.

²⁴ A saber:

“§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

estipuladas pelo texto constitucional, conforme artigo 169, §3º, são (i) a redução em vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e (ii) a exoneração de servidores não estáveis. No caso, porém, dessas medidas não se configurarem suficientes, o §4º do mesmo dispositivo possibilita a exoneração de servidores estáveis, mediante ato normativo específico e indenização no montante de um mês de remuneração por ano de serviço (§5º)²⁵.

Na inevitabilidade de um ou outro cenário, é certo que a redução de vencimentos e carga horária, de modo proporcional, é mais razoável e menos lesiva aos servidores do que as exonerações.

No âmbito Federal, inclusive, em meio à pendência de conclusão no Judiciário e ao agigantamento da crise fiscal e previdenciária, foi aprovada a Medida Provisória nº 792/2017, que tratava do Programa de Desligamento Voluntário dos servidores da administração pública federal, da jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e da licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia (alterando, para essa última previsão, a Lei nº 8.112/90).

Pela Medida Provisória (MPV), a redução da remuneração proporcional seguia o modelo condicionado a requerimento do servidor (artigo 8º), oferecendo, ainda, incentivos para tal, como pagamento adicional de meia hora diária (artigo 11)²⁶. O Projeto de Lei de Conversão, contudo, não prosperou²⁷.

²⁵ Nessa hipótese, os cargos vagos são extintos, sendo vedada a criação de igual ou semelhante pelo prazo de quatro anos, conforme determinação do artigo 4º, da Lei nº 9.801/1999, que regulamenta a perda de cargo público por excesso de despesa.

²⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv792.htm>.

²⁷ Ver MPV: “[...] 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”. Disponível em:

Assim, inexistente, atualmente, dispositivo que sustente a redução de vencimentos de servidores públicos, aguardando-se decisão sobre a previsão da LRF.

5. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS E IMPACTOS REFLEXOS NA PREVIDÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispôs sobre despesas com pessoal em seus artigos 18 a 23, entendendo, para tais fins, [...] 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.²⁸

Para referidas despesas, a LRF estabelece limites globais (por ente federado) e específicos (fatia atribuída a cada um dos três Poderes e ao Ministério Público), conforme artigos 19 e 20, respectivamente.

A regra dos limites de despesas com pessoal, contudo - e a despeito do conceito amplo constante do artigo 18, da LRF, destacado supra - abarca exceções. Conforme §1º do artigo 19, não serão computadas, na verificação de limites globais, despesas decorrentes de indenização por demissão de servidores ou empregados públicos (inciso I); relativas à incentivos à demissão voluntária (inciso II); e aquelas destinadas à inativos que sejam *a*) custeadas pela arrecadação própria dos segurados, ou por demais receitas arrecadadas diretamente por fundos previdenciários; *b*) utilizadas para fins de compensação financeira diante de troca de regime, nos termos do artigo 201, §9º, CF/88 (inciso

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145841>>.

²⁸ Ver *caput* do art. 18 da LRF.

III).

Desse modo, a passagem de um servidor de um quadro para outro (ativo para inativo) onera o Regime Próprio da Previdência Social - RPPS com o pagamento de proventos, mas tende a facilitar o cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – o que configura mais uma maquiagem do que real vantagem orçamentária.

Por outro lado, uma possível contenção literal das despesas com pessoal, seja por meio da redução do quantitativo de servidores públicos ou de vencimentos, acarretaria efeitos positivos tanto em relação ao cumprimento de limites fiscais, quanto no que tange ao atualmente deficitário regime de previdência²⁹.

Quanto a esse último aspecto, ainda que se considere que o montante arrecadado com contribuições vá diminuir, uma vez que proporcional ao total das remunerações, igualmente seriam reduzidos os gastos futuros com aposentadoria. Assim, a redução dos gastos com ativos, em um primeiro momento, poderia ser utilizada para cobrir o passivo e, com o tempo, na medida em que fosse transplantada para os inativos, geraria resultados positivos para os cofres públicos.

6. OBSERVAÇÕES FINAIS

A dura realidade fiscal brasileira emoldura o julgamento do mérito da ADI 2.238 e demais ações pautadas para 6 de junho de 2019. Se quando da elaboração da LRF, em 2000, as medidas ali estipuladas eram prementes, a crise econômica vivenciada a partir de 2014 ratificou a necessidade de se obedecer a um rígido sistema de responsabilidade fiscal.

²⁹ Paralelo entre as votações da reforma previdenciária no Congresso e das ações da LRF no STF foi traçado pelos autores, em coautoria com Celso de Barros Correia Neto e Luciano Felício Fuck, no artigo “Hora decisiva para as responsabilidades fiscal e previdenciária”, portal CONJUR, edição de 27/02/2019, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-27/opiniao-hora-decisiva-responsabilidades-fiscal-previdenciaria>>.

Quando a maioria das problemáticas enfrentadas no cenário jurídico-econômico requer a edição de novos normativos, a análise da LRF pode ensejar grandes avanços tão somente pela reinstituição dos “velhos”, progresso fiscal esse que está nas mãos do Supremo Tribunal Federal.

Configura-se, assim, a possibilidade de alento às finanças dos entes subnacionais, pelo restabelecimento da eficácia das regras suspensas do art. 23, da LRF, que deve auxiliar no reequilíbrio das contas públicas, contenção da despesa com pessoal e, à longo prazo, no *déficit* dos regimes próprios de previdência.

Ainda, por meio do reconhecimento da constitucionalidade do §3º, do artigo 9º, pode ser dada efetividade aos limites de gastos com pessoal, especialmente os específicos, de modo a não sobrecarregar os Executivos estaduais e municipais com o ônus exclusivo pelo descumprimento de limites globais, o que interfere diretamente na consolidação de políticas públicas, atingindo a prestação de serviços básicos de responsabilidade desses órgãos.

As expectativas depositadas no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento final das ações contra a LRF, são grandiosas como os desafios fiscais vivenciados no Brasil, pelo que se espera que seja dado um passo adiante, na consolidação dos regramentos que auxiliariam no reequilíbrio das finanças públicas.