

PARECER TÉCNICO

INTERESSADO: ADUFC-SINDICATO

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO DE LEI E DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE VISAM A REDUÇÃO SALARIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA COMBATE AO COVID-19

1

1. SINOPSE FÁTICA

O Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Ceará (Adufc-Sindicato) requereu parecer jurídico quanto a PEC de lavra do deputado Ricardo Izar e Projeto de Lei do Deputado Carlos Sampaio que visam a redução salarial de servidores públicos em decorrência do COVID-19.

Usando como argumento a crise multissetorial causada pelo alastramento do COVID-19, ganham força no Poder Legislativo propostas que visam a redução salarial dos servidores públicos. Apesar de o foco ser em um Projeto de Lei do Deputado Carlos Sampaio e uma Proposta de Emenda Constitucional do Deputado Ricardo Izar, o fato é que o assunto não é novidade nas casas legislativas. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2018, do Deputado Pedro Paulo (DEM-RJ) já previa a vedação de concessão de aumentos de remuneração de pessoal, a redução de jornada com redução de salários. Esta PEC já foi admitida pela Comissão de Constituição e Justiça e está em tramitação na Câmara dos Deputados.

No Senado, tramitam ainda as PECs nº 182/2019, 186/2019 e 188/2019. A PEC 186/19, a chamada “PEC Emergencial” do Plano Mais Brasil do Ministro Paulo Guedes, já teve seu parecer apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado e promove um amplo ajuste fiscal. Sua principal justificativa está no comprometimento das contas públicas da União e de alguns estados da Federação e a ocorrência de déficits primários, sobretudo a partir de 2015. O fato é que, para o atual Governo, o gasto com pessoal é o principal “vilão” das contas públicas, motivo pelo qual as tentativas de ferir o princípio da irredutibilidade de subsídios e vencimentos dos servidores públicos somente encontraram no COVID-19 uma “justificativa plausível” para ser implementadas.

A PEC de lavra do deputado Ricardo Izar tem a seguinte redação:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 115:



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

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

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

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

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

O Projeto de Lei do Deputado Carlos Sampaio, por sua vez:

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

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



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

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

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

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

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

Art. 3.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

2. DOS GASTOS COM PESSOAL NO PODER PÚBLICO

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o seguinte em relação ao gasto com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);



III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Apesar deste percentual, nos termos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2019¹, o percentual atingido pela esfera federal girou em torno de 35%, bastante aquém do limite estabelecido.

Outrossim, o Senado aprovou o pedido de reconhecimento de calamidade pública enviado pelo governo federal diante da pandemia de corona vírus. Nos termos da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

O estado de calamidade pública, já decretado, permite o aumento de gastos, inclusive com pessoal, para enfrentamento da situação. As propostas mais recentes, contudo, sequer apresentam estudo de impacto financeiro, nem mesmo consideram que existem servidores, para além das áreas de saúde e de segurança pública, que seguem em expediente através de teletrabalho e home office, inclusive regulamentados, utilizando-se de infraestrutura próprias e particulares para a continuidade do serviço público.

Se a preocupação do Governo Federal com a economia é premente, as medidas a serem adotadas devem considerar, inclusive, a drástica redução de consumo que o corte de salários ocasionará. Pautas como o adiamento do pagamento da dívida pública, medidas de regulação e fiscalização de mercado e recolhimento de tributos, dentre outros, são muito mais urgentes e, sem dúvidas, tem menor impacto na ordem constitucional.



3. DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS POR MEIO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC). GARANTIA INDIVIDUAL E DIREITO ADQUIRIDO À IRREDUTIBILIDADE QUE NÃO PODEM SER ABOLIDOS. CLÁUSULA PÉTREA DA CONSTITUIÇÃO. ART. 60, § 4º, IV DA CF/88.

De início parece necessário esclarecer quem nem todas as normas constitucionais podem ser alteradas por meio de propostas de emenda à constituição, as PECs. O art. 60, § 4º da própria Constituição estabelece as chamadas cláusulas pétreas. Citemos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

As cláusulas pétreas são limitações materiais ao poder de reforma da constituição. Uma forma criada pelo legislador constituinte para manter a integridade e lógica do texto originário, conservando seu núcleo essencial como garantia da sua identidade e de seus princípios fundamentais.

Direitos e garantias individuais estão enunciados ao longo do texto constitucional, em especial no artigo 5º. Também se classificam como tais os direitos sociais, que, de acordo com o artigo 6º da Constituição, são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, conforme descritos na Carta Magna.

Contudo, o conceito de "direitos individuais" encontra-se irradiado pelo texto da Constituição Federal, podendo-se afirmar que os direitos contidos nos artigos 6º e 7º da Constituição, sob a denominação de "direitos sociais", são também direitos fundamentais que não podem ser suprimidos ou reduzidos.



Dentre os direitos sociais é possível citar, indubitavelmente, na forma do art. 5º, § 2º, o da irredutibilidade de vencimentos, dada a natureza jurídica alimentar, que encontra notável respaldo constitucional em seus artigos 7º, VI e mais no art. 37, XV, que prescrevem:

Art. 7º:

VI - irredutibilidade do salário(...)

Art. 37:

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

Assim, a irredutibilidade de vencimentos é considerada garantia fundamental individual e, portanto, cláusula pétrea implícita, inabólvil por Projeto de Lei ou mesmo por PEC.

Interessante observar que o § 4º do art. 60 usa a expressão "tendente a abolir", significando que estão vedadas não somente as reformas que suprimam princípios identificados como cláusula pétreas, mas também aquelas que pretendam atingi-los de forma equivalente, denotando uma tendência à sua abolição.

A própria noção de irredutibilidade nos remete ao que a doutrina chama de princípio da **proibição do retrocesso** que protege os direitos fundamentais, ou efeito "cliquet", de forma que uma vez reconhecido e assegurado (por exemplo) o direito a determinado vencimento, este não poderia ser suprimido ou enfraquecido sob pena de inconstitucionalidade.

Conveniente ao momento atual o artigo de opinião publicado na Folha de São Paulo pelo Min. do STF Ricardo Lewandowski³, em que cita o jurista J.J. Gomes Canotilho:

"Em lição muito oportuna, considerada a quadra pela qual passamos, o jurista português Gomes Canotilho pontua que a "proibição do retrocesso nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas [...], mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos

2 Art. 5º, § 2º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

³FOLHA DE SÃO PAULO / SP - OPINIÃO - pág.: A03. Qui, 1 de Fevereiro de 2018.



adquiridos", sob pena de afronta aos postulados da legítima confiança e da segurança dos cidadãos.

Isso porque "o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido", sendo inconstitucional a sua supressão, "sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios".

O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade."

Ademais, nos termos do art. 5º da Constituição Federal temos o seguinte:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

A natureza da irredutibilidade salarial dos servidores públicos prevista na Constituição Federal já foi reconhecida pelo STF, como evidenciam os seguintes julgados:

Irredutibilidade de vencimentos: garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração. Irredutibilidade de vencimentos: violação por lei cuja aplicação implicaria reduzir vencimentos já reajustados conforme a legislação anterior incidente na data a partir da qual se prescreveu a aplicabilidade retroativa da lei nova. RE 298.694, rel. min. Sepúlveda Pertence, P, j. 6-8-2003, DJ de 23-4-2004.

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

estipêndio devido aos agentes públicos. ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, P, j. 7-2-2001, DJ de 27-6-2003.

A irredutibilidade salarial é modalidade de proteção ao direito adquirido (art. 5º CF) individual. Visa, sobretudo, impedir que planos de governos específicos interfiram na prestação do serviço público, garantido aos que servem a continuidade de sua remuneração e subsistência, mesmo quando contrários a determinado plano político. O direito adquirido, como garantia constitucional, é insuscetível de emenda tendente a sua abolição, daí decorre a própria garantia de que a irredutibilidade não pode ser mitigada, sequer por Emenda à Constituição.

Apesar de os projetos ferirem direitos aparentemente coletivos, o fato é que cada servidor tem, individualmente, o direito adquirido à irredutibilidade de seus vencimentos. Em se tratando da não prejudicialidade de direitos adquiridos por lei, resta salientar que esta é cláusula pétrea da constituição federal, que só poderia ser modificada pelo estabelecimento de nova ordem constitucional.

Há ainda de ressaltar-se que a competência da União é concorrente com a dos Estados na legislação quanto ao direito financeiro e ao orçamento. Neste caso, o Projeto de Emenda Constitucional supramencionado fere princípios estruturantes da Constituição de 1988, elevados ao título de cláusulas pétreas, como a adoção da forma federativa e a separação dos poderes. A competência da União na disciplina dos gastos dos estados membros não pode ferir a autonomia destes, como pretende a proposta.

O servidor acha-se protegido enquanto permanecer no exercício do cargo. Embora a perda do cargo seja admissível por excesso de despesa, essa situação precisa estar claramente configurada e devem ser adotadas todas as medidas necessárias para que a demissão, quando inevitável, observe o devido processo legal e a necessidade de motivação.

Questão similar segue em pauta no Supremo Tribunal Federal (STF). A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238 discute a constitucionalidade de dispositivos da retromencionada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que permitem a redução de vencimentos e da jornada de servidores públicos estáveis. Este caso, apesar de o relator, Alexandre de Moraes, e os ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes terem considerado a medida constitucional, outros seis ministros já apresentaram voto quanto a inconstitucionalidade da medida, quais sejam: Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Marco Aurélio Mello e Carmen Lúcia.

Consistem as cláusulas pétreas em limites materiais ao poder de reforma. Não pode ser objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. A irredutibilidade salarial dos servidores públicos é direito adquirido individual, e, por esse motivo, não é passível de mitigação sequer por Emenda Constitucional.



4. DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Apesar de não estar nominalmente posto no caput do art. 37 da Constituição Federal⁴, para alguns doutrinadores, o princípio da proporcionalidade tem caráter superior, transmudando-se em máxima, uma exigência cognitiva, modo de elaboração racional do direito. Não deixa de estar implícito em diversos dispositivos constitucionais, além de nominalmente disposto no art. 2º da Lei Federal nº 9.784/99, parágrafo único, inciso XIII.

9

Nos termos da jurisprudência do STF:

(...)

O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente aquela que veicula a garantia do substantive due process of law – **acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.** A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law, art. 5º, LIV). **Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.** (...) AI 454770, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 11/02/2005, publicado em DJ 22/03/2005 PP-00021

Conforme já explanado, ainda que se considere o período pandêmico no qual estamos inseridos, mostra-se de todo desproporcional a adoção de medida tão drástica quanto a redução dos salários dos servidores públicos que, conforme já demonstrado, fere frontalmente diversas outras normas constitucionais.

O Estado de Calamidade Pública permite à União o aumento de seus gastos. A redução da remuneração do servidor público, quando a União se vê expressamente autorizada a flexibilizar o próprio regime fiscal, sequer se mostra razoável, para não dizer racional, como medida emergencial.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Conforme já mencionado, outras medidas como o adiamento do pagamento da dívida pública e a instituição do Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF), previstas na legislação e evitadas de constitucionalidade em situações como a atual, se mostram muito mais razoáveis e proporcionais como passos a serem tomados antes de vilipendiar a ordem constitucional com os projetos então analisados.

5. CONCLUSÕES

Entende-se que deve sim haver um esforço coletivo no combate ao COVID-19, bem como as consequências deste para a economia. Não se pode, porém, defender que a medida mais imediata se dê ferindo frontalmente a ordem constitucional.

Sem um estudo de impacto financeiro ou econômico prévio, vê-se a tentativa de flexibilizar cláusula da Constituição Federal que deve ser tomada como pétrea, tendo por argumento a crise ocasionada pelo grande número de infecções do COVID-19. Conforme demonstrado, porém, tal medida é desproporcional, violando garantias constitucionais e criando problemas econômicos não abrangidos pela justificativa dos projetos.

O sistema constitucional brasileiro não comporta o tipo de medida prevista pelos projetos em análise, havendo mecanismos mais adequados para o enfrentamento da situação.

Caso aprovadas quaisquer das propostas, estas poderão ser atacadas por meio de ADI pelos legitimados a tal proposição, ou mesmo por meio de ação individual ou coletiva que vise o afastamento da norma inconstitucional até que o STF se pronuncie de forma definitiva sobre o tema.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Fortaleza-CE, 27 de março de 2020.

SOCIEDADE DE ADVOGADOS CÂMARA E UCHÔA

OAB/CE nº. 990