



sexta-feira, 23 de agosto de
2024

Consultor Jurídico

Pesquisar



[Capa](#)

[Especiais](#)

[Notícias](#)

[Colunas](#)

[Artigos](#)

[Estúdio
ConJur](#)

[Áreas](#)

[Anuários](#)

[Loja](#)



[Consultor Jurídico](#) > [Áreas](#) > [Administrativo](#) > Opinião: Hora decisiva das responsabilidades fiscal e previdenciária

OPINIÃO

Hora decisiva para as responsabilidades fiscal e previdenciária

[José Roberto Afonso](#)

[Celso de Barros Correia Neto](#)

27 de fevereiro de 2019, 6h42

[Lais Khaled Porto](#)

[Luciano Felício Fuck](#)

[Administrativo](#) [Financeiro](#) [Leis](#) [Previdência](#)

Ao tempo em que o Executivo Federal envia ao Congresso o projeto mais abrangente de reforma da Previdência já discutido no Brasil, com mudanças profundas nos regimes de previdência dos servidores públicos, está na pauta do Plenário do Supremo Tribunal Federal o julgamento do mérito das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas há quase 20 anos contra a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — ADIs 2.238, 2.256, 2.241, 2.261 e 2.365, todas de relatoria do ministro Alexandre de Moraes.

[APOIO](#)

É uma hora decisiva para duas reformas, que podem ser consideradas verdadeiras *irmãs siamesas*: a reforma da Previdência, que ora se impõe, e a reforma fiscal, aprovada há quase 20 anos, mas ainda hoje pendente de confirmação pelo STF.

O *déficit* profundo e crescente que assola as finanças públicas do Brasil tem na Previdência uma de suas principais fontes de pressão. A crise federativa, em particular, é ainda mais afetada pelo *déficit* do Regime Próprio dos Servidores Públicos, sobretudo no caso de alguns governos estaduais, que se encontram, na prática, falidos. Na contramão de receitas decedentes por razões estruturais — como a obsolescência do ICMS —, agravadas pelos danos da maior recessão



presente pelo dos inativos, que, no curto prazo, não superará os servidores ativos, em número e montante.

Mas, embora os aposentados e pensionistas contribuam para que um governo exceda o limite da receita corrente estabelecido na LRF, estão imunes às medidas de contenção previstas na Constituição Federal. O artigo 169 do texto constitucional dispõe sobre os limites aplicáveis à despesa com pessoal ativo e inativo dos três níveis de governo e prevê, no parágrafo 3º, para assegurar seu cumprimento, a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis.

Para o caso de essas medidas não serem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação dos limites previstos na lei complementar — a Lei de Responsabilidade Fiscal —, o parágrafo 4º do artigo 169 autoriza a perda de cargo por servidor estável, condicionando essa medida à edição de “ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”. As medidas, como se vê, não podem afetar inativos.

Com o novo cenário demográfico, fiscal e federativo, tornou-se uma missão inviável concentrar todo o ajuste no contingente de servidores ativos, sob pena de tornar inviável a prestação de serviços públicos essenciais.

A LRF já sinalizava a favor da melhor organização dos regimes próprios dos servidores, inclusive ao permitir que o arrecadado com suas contribuições fosse deduzido do montante bruto de gasto com pessoal para fins de aplicação do limite[1]. Mas o estímulo à maior cobrança de contribuições foi insuficiente para impedir a deterioração desses regimes.

No quadro atual, a solução proposta pelo governo envolve medidas extremas e especialmente controvertidas, como majoração das alíquotas das contribuições dos servidores e, nos casos de *déficit*, a cobrança de aportes extraordinários para ajudar em sua redução, alcançando também — e igualmente — todos os inativos. A elevação da arrecadação das contribuições — notadamente as cobradas dos membros dos Poderes independentes — parece, aliás, ser o caminho mais curto e firme para geração de *superávit* primário.

É dessa forma que se pretende reduzir os gastos com pessoal, restabelecer de forma permanente o cumprimento dos limites da LRF, bem assim reduzir e tentar anular o *déficit*, tanto dos regimes próprios quanto dos Fiscos brasileiros.

Na mesma direção, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispôs sobre as medidas de redução de despesa com pessoal no artigo 23. A lei inova em relação ao texto constitucional ao prever, para o cumprimento desses limites, que a redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança “poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” (parágrafo 1º), e também ao permitir “a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária” (parágrafo 2º).



cautelar na ADI 2.238, concedida pelo STF na hipótese de suspensão do corte, na ocasião, suspendeu a eficácia da parte final do parágrafo 1º e da integralidade do parágrafo 2º, do artigo 23, da LRF, sob o fundamento de que os dispositivos, ao facultarem ao poder público a redução da jornada de trabalho com adequação da remuneração à nova carga horária do servidor, violariam o princípio da irredutibilidade de vencimentos, bem como ultrapassariam as medidas listadas pelo parágrafo 3º, do artigo 169, da Constituição, tomado como rol taxativo no que tange à adequação de despesas de pessoal[2].

O contexto em que deferida a cautelar é diverso do presente. É provável que, ao tempo da decisão, a aplicação das graves medidas previstas no artigo 169 da Constituição parecesse distante e improvável. Agora, a crise fiscal e o excesso de despesa apurado, sobretudo no caso de muitos governos estaduais e municipais, podem sugerir um novo olhar sobre o tema, notadamente no que se refere às medidas autorizadas pelo artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, diante do quadro atual, as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que severas, podem parecer menos profundas e restritivas para o funcionalismo público do que as previstas no próprio texto da Constituição. Vale dizer, perde-se parte do salário (artigo 23, parágrafo 2º, da LRF), em vez de toda a remuneração do cargo (artigo 169, parágrafo 4º, da CF). Da mesma forma, também na perspectiva da administração pública, o funcionamento com jornada reduzida parece preferível à integral paralisação, em decorrência da demissão dos servidores e da vedação à admissão de novos.

A dura realidade fiscal brasileira emoldura o julgamento do mérito da ADI 2.238 e demais ações pautadas para esta quarta-feira (27/2). Déficit previdenciário e o cada vez mais frequente pagamento extemporâneo de salários, no âmbito dos estados e municípios, dão mostras da necessidade da adoção de medidas tão urgentes quanto profundas para remediar a evidente crise que nos atravessa.

Nesse cenário, o julgamento poderá oferecer algum alento, notadamente às combalidas finanças dos entes subnacionais. O restabelecimento da eficácia das regras suspensas do artigo 23 da LRF, especialmente se combinadas com a exigência de aceitação por parte dos servidores públicos afetados, em atenção ao princípio da irredutibilidade previsto no artigo 37, XV, da Constituição, deve representar um instrumento fundamental de reequilíbrio das contas públicas e contenção da despesa com pessoal.

A redução de jornada e remuneração, em termos proporcionais e condicionada à concordância expressa, se faz possível diante a disponibilidade do direito a valores pecuniários[3]. Tal medida, embora não esteja inteiramente especificada no dispositivo da LRF, que não requer concordância, foi contemplada no texto da Medida Provisória 792/2017[4], cujo projeto de lei de conversão, como um todo, não prosperou por transcurso do lapso temporal, em que pese aprovação na comissão mista constituída para sua análise.



regas do artigo 20, sendo também quanto a regra do parágrafo 1º, artigo 9º, que autoriza o Poder Executivo a realizar limitação de empenho e movimentação financeira em relação aos demais Poderes, caso não o façam *sponte própria*, na hipótese de se verificar “ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”[5].

Neste ponto, aliás, a revogação da liminar poderá estimular maior colaboração dos demais Poderes e do Ministério Público na geração de *superávit* primário sempre que se verifique um excesso na dívida consolidada, relativamente aos limites fixados pelo Senado Federal. A concentração dessa responsabilidade apenas no Poder Executivo, especialmente num quadro de escassez de recursos, põe em xeque a prestação de serviços públicos essenciais, como de ensino, saúde e segurança pública.

Os desafios fiscais de hoje fazem convergir expectativas em torno da reforma previdenciária e da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, nesse cenário, a responsabilidade recai tanto sobre o Congresso Nacional quanto sobre o Supremo Tribunal Federal, na consolidação de medidas cruciais para se reequilibrar as finanças públicas.

**Estudos prévios sobre o tema também contaram com o auxílio de Priscilla Yumi Nakao, bolsista da pós-graduação lato sensu do IDP, na qualidade de auxiliar de pesquisa.*

[1] Conforme o parágrafo 1º do artigo 19, da LRF, não serão computadas, na verificação de limites globais, despesas decorrentes de indenização por demissão de servidores ou empregados públicos (inciso I); relativas a incentivos à demissão voluntária (inciso II); e aquelas destinadas a 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 VI).

[2] A redução da jornada de trabalho, em específico, foi objeto de apreciação em <<https://www.conjur.com.br/2016-out-23/observatorio-constitucional-lrf-supremoreducao-jornada-trabalho>>.

[3] Referido posicionamento também foi sustentado por Luciano Ferraz em <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-24/interesse-publico-reducao-jornada-servidor-esbarra-posicao-supremo>>.

[4] A Medida Provisória 792/2017 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 esta última previsão, a Lei 8.112/90).

[5] Mais detalhes sobre a questão da limitação de empenho em <<https://www.conjur.com.br/2016-out-22/observatorio-constitucional-lei-responsabilidade-fiscal-stf-limitacao-empenho>>.

José Roberto Afonso

é economista, doutor em Economia pela Unicamp e professor do IDP.



é doutor em Direito pela USP, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, advogado e professor universitário.

Lais Khaled Porto

é mestra em Direito pelo IDP, assessora da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e professora do IDP.

Luciano Felício Fuck

é professor do Instituto Brasiliense de Direito Público, doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre pela Ludwig-Maximilians-Universität de Munique (Alemanha) e membro do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional.

VER COMENTÁRIOS

Tags:



Receba nosso boletim de notícias

Digite seu e-mail

RECEBER

! Encontrou um erro? **Avise nossa equipe!**

Leia também



RECUSA IMOTIVADA

Lei de Responsabilidade não pode negar benefício fiscal já concedido



CONTAS À VISTA

Os contribuintes e seus dois maridos: a incidência e a renúncia fiscal



CONTAS À VISTA

O papel do STF e dos tribunais de contas na situação fiscal brasileira



AUMENTO DE DESPESAS

TJ-SP anula lei municipal que descumpra responsabilidade fiscal



PROJETO POLÊMICO

Reforma da Previdência afeta dignidade e aumenta base tributária



OPINIÃO

Opinião: Regra de transição adotada pela PEC da Previdência é injusta



OPINIÃO

Antônio Queiroz: O servidor na regra de transição da Previdência



Consultor Jurídico



CONJUR

[Quem Somos](#)

[Equipe](#)

[Fale Conosco](#)

PUBLICIDADE

[Anuncie na ConJur](#)

[Anuários Conjur](#)

ESPECIAIS

[Especial 20 anos](#)

[Especial 25 anos](#)

PRODUTOS

[Livraria](#)

[Anuários](#)

[Boletim Jurídico](#)

Consultor Jurídico 2024. Todos os direitos reservados.

ISSN 1809-2829

www.conjur.com.br

