

## A CRISE DO COVID-19 E A REDUÇÃO DE SALÁRIOS DOS SERVIDORES

Tramitam atualmente no Congresso Nacional várias propostas para mitigar ou afastar o princípio da irredutibilidade de subsídios e vencimentos dos servidores públicos, e, assim, viabilizar a redução da despesa com pessoal dos entes da Federação.

Na Câmara dos Deputados, tramita a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2018, do Deputado Pedro Paulo (DEM-RJ) já admitida pela Comissão de Constituição e Justiça, e que permitirá, se aprovada, entre outras medidas drásticas de contenção da despesa pública, como a vedação de concessão de aumentos de remuneração de pessoal, a redução de jornada com redução de salários.

Na forma da redação que propõe para o inciso II do art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevê que quando as operações de crédito excedam as despesas de capital, ou seja, ultrapassada a “regra de ouro”, como tem ocorrido desde 2016, no âmbito federal, serão adotadas medidas restritivas como a redução, por até 12 meses, de jornada de trabalho de servidores e empregados públicos com adequação proporcional dos vencimentos, a demissão de servidores efetivos não estáveis e obrigação de redução dos ocupantes de cargo em comissão, a cobrança de contribuição previdenciária suplementar de 3 pontos percentuais, por 12 meses, dos servidores ativos e inativos pensionistas, e militares da ativa e da reserva (Forças Armadas, Policiais e Bombeiros militares), entre outras medidas de forte impacto.

No Senado, tramitam ainda as PECs nº 182/2019, 186/2019 e 188/2019.

A PEC 186/2019, do Senador José Serra, entre outras medidas de ajuste, prevê, além em enrijecimento da “regra de ouro”, que em caso de excesso de despesa com pessoal, os entes deverão promover, como primeira medida inicial de ajuste, a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, com critérios definidos em lei; redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e, por fim, a exoneração dos servidores não estáveis.

A PEC 186/19 e a PEC 188/19 são de autoria do Governo, mas foram apresentadas no Senado pelo seu Líder, Senador Fernando Bezerra, como parte do Plano Mais Brasil, e são preparatórias da “Reforma Administrativa”, ainda não enviada ao Congresso.

A PEC 186/19, a “PEC Emergencial”, já teve seu parecer apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado pelo Relator, Senador Oriovisto Guimarães, e promove um amplo ajuste fiscal, com efeitos imediatos, mediatos e permanentes. A justificativa central é o fato de que as finanças da União e de diversos estados se acham comprometidas com a elevação e ocorrência de déficits primários, notadamente a partir de 2015. Para promover tal ajuste, com efeitos imediatos, ela cria diversas restrições ao aumento de despesa, em especial do gasto com pessoal, já que, na perspectiva do atual Governo, esse é o principal “vilão” das contas públicas.

Apesar de, na esfera federal, o gasto com pessoal e encargos, inclusive despesas com aposentadorias e pensões, ter se situado em torno de 35% em 2019<sup>1</sup>, patamar bastante inferior ao previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (60%), e de o comportamento dessa despesa ter sofrido pequena elevação desde 2015, tanto em face da retração do PIB entre 2015 e 2016, quanto do baixo crescimento desde 2017, é essa despesa que o governo Bolsonaro elegeu

<sup>1</sup> [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-reeo/2019/12?ano\\_selecionado=2019](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-reeo/2019/12?ano_selecionado=2019)

como a principal variável do ajuste fiscal, com a pretensão de já em 2020 obter redução de mais de R\$ 10,5 bilhões de redução, além dos demais ganhos fiscais previstos com a EC 103/19<sup>2</sup>.

Na forma do substitutivo apresentado pelo Relator, a PEC 186 altera o inciso XV do art. 37, o art. 95, III e o art. 128, § 5º, “c” da CF, relativizando cláusula pétrea, ao afastar a garantia da irredutibilidade de vencimentos e subsídios de servidores, magistrados e membros do Ministério Público. Ainda que condicionada a situações de déficit fiscal, essa hipótese não se compatibiliza com o sentido da proteção aos agentes público assegurada pela Carta Magna.

Essa abertura se dará nos casos que passam a ser previstos nos art. 163, VIII, 167-A, § 2º, 167-B e 169, § 3º, I e III, e que poderão ser aplicados nos casos definidos em lei complementar, ou sempre que superado limite de despesas com pessoal fixado na LRF, ou, no caso de Estados e Municípios, quando a despesa corrente atingir 95% da receita corrente líquida, ou, ainda, sempre que rompida a “regra de ouro”, ou seja, que haja déficit primário (despesas correntes financiadas por operações de crédito)<sup>3</sup>.

Nesses casos, além de ser vedado o aumento da despesa com pessoal, com a proibição de reajustes e admissão de pessoal a qualquer título, exceto para repor aposentados, e a vedação de progressões e promoções de servidores, exceto no caso da magistratura, diplomacia e Forças Armadas, a jornada de trabalho dos servidores poderá ser reduzida em até 25%, com adequação proporcional de subsídios ou vencimentos, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos órgãos do Poder Judiciário, dos órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. O mesmo ato poderá estender a redução de subsídios aos membros do Poder e demais agentes não submetidos a jornada de trabalho definida, ou seja, poderá ser reduzido o subsídio de Ministros de Estado, Parlamentares e demais autoridades. No caso da superação do limite de despesas com pessoa fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, seriam adotadas, em sequência, a redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, seja por extinção de cargos ou funções, seja por diminuição do valor da retribuição pelo seu exercício; a exoneração de pelo menos 50% dos servidores não estáveis; e, então, a redução temporária dos subsídios e vencimentos, com adequação proporcional da jornada de trabalho.

A PEC 188/2019, que ainda não foi apreciada pela CCJ do Senado, e é relatada pelo Senador Marcio Bittar, vai no mesmo sentido, repetindo a totalidade dessas propostas. Ademais, acaba com a garantia – tantas vezes descumprida – de revisão geral anual, dispensando até mesmo a demonstração de impossibilidade fiscal para que não ocorra sua concessão. Entre inúmeras medidas de ajuste fiscal permanente, ela afasta a irredutibilidade de vencimentos e subsídios no caso de excesso de despesas com pessoal, proíbe aumento de despesas com pessoal a qualquer título sempre que o volume de operações de crédito exceder à despesa de capital, e nesse caso manda aplicar as mesmas medidas previstas na PEC 186, inclusive a redução de jornada com redução de subsídios e vencimentos, mediante ato

---

<sup>2</sup> No âmbito dos Estados, 4 Estados (Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso) ultrapassaram o limite de despesas com pessoal em 2019; outros 2 (Paraná e Goiás) ultrapassaram o limite prudencial. Outros 14 Estados dispenderam mais de 50% da sua receita corrente líquida com pessoal. Ver <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/05/quatro-estados-admitem-ter-estourado-teto-de-gasto-com-pessoal-em-2019-diz-relatorio.ghtml>

<sup>3</sup> Além dessa hipótese, os Governadores e Prefeitos poderão reduzir jornada e salários de servidores do Executivo sempre que, no período de doze meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95% por cento, devendo o respectivo Poder Legislativo, em 180 dias, aquiescer ou rejeitar a continuidade da adoção dos citados mecanismos.

normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo.

A esse já absurdo conjunto de propostas em tramitação no Congresso, e cuja inoportunidade salta aos olhos em face da atual crise decorrente da pandemia do Coronavírus, que reclama um serviço público apto a prestar à sociedade atendimento imediato e assegurar o funcionamento das instituições em sua plenitude, vem a luz nova possibilidade, anunciada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), que, segundo noticiado pelos meios de comunicação, estaria atuando no sentido de construir um “acordo” para a aprovação de medidas para reduzir os salários de servidores em 20%<sup>4</sup>.

Segundo noticiado, a proposta incluiria também cortes nos subsídios e vantagens dos deputados e senadores, e “ajudaria nas contas públicas”, compensando aumento de despesas decorrentes de medidas de socorro às famílias e às empresas.

Essa “modesta proposta”, que faria inveja ao satírico Jonathan Swift<sup>5</sup>, teria iniciado sua articulação no mesmo dia em que foi aprovado o estado de calamidade pública pelo Governo Federal (18/03/20), por meio do qual ficam suspensos os prazos para que sejam adotadas medidas de contenção da despesa com pessoal, e, ao mesmo tempo, permitido o descumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que facilitará a adoção de medidas para, inclusive, elevação da despesa pública.

Segundo essa “proposta”, o corte salarial seria feito em faixas: para aqueles que ganham até R\$ 10 mil, a redução seria de 10%. Para os funcionários que ganham mais de R\$ 10 mil, o corte seria de 20%. E poderiam ser adotadas medidas para que algumas categorias, envolvidas diretamente no combate à epidemia, não sejam afetadas, embora a proposta seja de incluir no ajuste servidores dos 3 Poderes. Para tal fim, o Poder Executivo enviaria uma proposição legislativa ao Congresso com a previsão de corte de salários nos servidores do Executivo; o Legislativo a estenderia aos seus servidores; e o Judiciário, assim, seria constrangido a aderir ao “pacote”.

Baseia-se a “proposta” no fato de que, se o governo anunciou que adotará medidas para autorizar empresas privadas a reduzir em até 50% a jornada e os salários de seus funcionários, evitando assim as demissões desses trabalhadores, o poder público também deve dar uma resposta, unindo-se ao sacrifício. Ademais, o fato de que parcela expressiva dos servidores passará a atuar em regime de *home office* ou teletrabalho, dadas as medidas de prevenção à disseminação do *COVID-19*, justificaria a redução salarial. Trabalhando *menos*, o servidor deve *receber menos*.

O quadro assim narrado remete a um cenário de filme de terror, distopia apocalíptica, terra de ninguém. Um absurdo que desconhece que, num momento de crise, não será a redução da renda do trabalho que permitirá superá-la.

---

<sup>4</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/20/congresso-discute-reduzir-salarios-de-servidores-em-ate-20-na-crise>

<sup>5</sup> Em 1729, Swift, político e satirista Irlandês, autor das “Viagens de Gulliver”, publicou o texto “Uma modesta proposta para prevenir que, na Irlanda, as crianças dos pobres sejam um fardo para os pais ou para o país, e para as tornar benéficas para a República”. De forma irônica, e apontando as mazelas da pobreza que afligia as famílias e notadamente as crianças da Irlanda, sugeria que, para resolver o problema, deixando de lado a hipocrisia, os homens de bem se dedicassem a cuida-las e alimenta-las para, ao final, consumi-las em seus banquetes, substituindo a carne de gado e outras... Vale a pena ler em [http://www.helenabarbas.net/traducoes/2004\\_Swift\\_Proposal\\_H\\_Barbas.pdf](http://www.helenabarbas.net/traducoes/2004_Swift_Proposal_H_Barbas.pdf) Modesta Proposta

Em 1929, com a eclosão da Crise da Bolsa, o nível de desemprego nos EUA e outros países elevou-se a níveis até então impensáveis. Chegou a ultrapassar 25% da força de trabalho e as medidas adotadas então para mitigar a catástrofe deram origem ao “New Deal”, onde o papel ativo do Governo estadunidense mostrou que não havia como contar apenas com a mão invisível para resolver a crise por ela mesma criada. Além de um maior papel na regulação econômica, o Estado adotou programas sociais, criou frentes de trabalho, investiu em obras públicas. Foi criada a Previdência Social nos EUA. Sem tais medidas, a desgraça teria sido muito pior.

E, no entanto, no Brasil, em pleno Século XXI, os neoliberais redivivos, que desde 2019, sob o rótulo de “anarcocapitalistas” vêm adotando e defendendo a destruição do embrião de *Welfare State* instituído pela Carta de 1988, a privatização indiscriminada de estatais e o desmantelamento dos direitos sociais e da legislação trabalhista, e que se preparavam para dar velocidade à sua “reforma administrativa” de cunho fiscalista, foram surpreendidos por uma crise que, embora tendo como epicentro um problema de saúde pública, acabou por puxar o Estado para o centro do debate, exigindo medidas imediatas e aumento dos gastos públicos.

Sem a presença do Estado, a crise do Coronavírus não será superada não somente no campo da saúde, onde instituições de pesquisa, o sistema público de saúde e uma atuação forte do Estado na arena regulatória e fiscalizatória são essenciais, como também no que se refere à redução dos impactos econômicos, como a destruição de empregos, a perda de renda, o aumento da pobreza e o desamparo de milhões de cidadãos e suas famílias.

E, para isso, não é necessário *apenas* que o Estado adote medidas contracíclicas mediante a concessão de benefícios sociais, como Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial, Benefícios de Prestação Continuada, ou abonos e auxílios aos necessitados. É preciso que o Estado esteja apto a *formular, implementar e avaliar políticas, a regular e fiscalizar os mercados*, a garantir a segurança dos cidadãos, proteger as fronteiras do país, recolher os tributos, gerir as finanças públicas, assegurar o abastecimento, prestar serviços aos cidadãos nas mais diversas áreas, usando para isso de todos os meios, sejam financeiros, materiais ou tecnológicos. Para isso, pode, inclusive, *requisitar* o uso de bens de particulares. Deve usar as suas prerrogativas de exercer o monopólio da coerção, inclusive, para que o interesse público seja, efetivamente, colocado em primeiro lugar.

E, assim, como conciliar essas necessidades com a redução de salários de seus servidores, que são o braço e o cérebro do Estado?

Mais do que isso, as medidas de ajuste fiscal das quais a redução salarial faz parte têm o verdadeiro caráter de renunciadoras de um regime de exceção, que não respeita o elementar no sentido de preservar os direitos e garantias, pois os servidores têm *estabilidade* nos seus cargos, e a *irredutibilidade* de seus vencimentos e subsídios é uma *garantia* contra pressões indevidas, represálias e retaliações em função do cumprimento de suas obrigações.

A adoção de soluções como as propostas tem evidente conteúdo de “vingança” contra o servidor, a todo o momento tratado como “parasita” ou “privilegiado” pelo Governo e seus aliados. Uma medida repleta de demagogia, que incentiva o antagonismo entre o cidadão comum, que pode a qualquer momento perder o emprego, e o servidor público, protegido das intempéries por um leque de direitos que não estão ao alcance dos demais cidadãos.

Apesar desse discurso tentador ao sendo comum, é uma arbitrariedade e uma violência contra o servidor, que será chamado a “pagar a conta”, mesmo que a despesa com pessoal não ultrapasse os limites fixados na LRF.

A irredutibilidade é clausula pétrea implícita da Carta de 1988, e sua natureza 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.]”

Se a irredutibilidade é modalidade de proteção ao direito adquirido, e 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. Enquanto permanecer no exercício do cargo, o servidor acha-se protegido, e, embora a perda do cargo seja admissível por excesso de despesa, essa situação precisa estar claramente configurada e adotadas todas as medidas necessárias para que a demissão, quando inevitável, observe o devido processo legal e a necessidade de motivação.

Além de inconstitucional por ferir a cláusula pétrea da irredutibilidade, a redução de vencimentos e subsídios, afetando a servidores e membros de Poder, é uma medida que desrespeita o trabalhador e sua família, destrói o serviço público e prejudica os cidadãos, que não poderão contar com servidores presentes e comprometidos, mas desmotivados e desrespeitados.

Ademais, a medida teria ainda impactos econômicos negativos, reduzindo o consumo das famílias. Se o pretexto para isso é gerar espaço fiscal para a destinação a benefício sociais, por certo haveria uma compensação, ou seja, o consumo dos servidores seria substituído pelo dos demais beneficiários.

Mas, ao anunciar medidas que vão beneficiar empresas aéreas<sup>6</sup>, operadoras de planos de saúde<sup>7</sup> e outros setores do capital<sup>8</sup>, a pretexto de impedir que sejam inviabilizados ou sobrecarregados pela crise, agravando o desemprego, há um evidente paradoxo nesse raciocínio. Nada garantiria que, de fato, a “economia” com salários de servidores iria, de fato, ser um meio de “distribuição” de rendas, mas apenas de controle do déficit público.

Medidas contracíclicas e de incentivo à economia, e que evitem o agravamento do desemprego e da miséria não são somente bem vindas, como são necessárias. A experiência

<sup>6</sup> <https://oglobo.globo.com/economia/governo-anuncia-pacote-de-socorro-empresas-aereas-24312851>

<sup>7</sup> <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,para-evitar-sobrecarga-do-sistema-governo-vai-facilitar-liberacao-de-r-10-bi-planos-de-saude,70003240621>

<sup>8</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/governo-quer-usar-recurso-do-bndes-para-ampliar-credito-de-setor-afetado-pelo-coronavirus.shtml>

internacional, tanto na crise de 1929 quanto na crise de 2008, mostrou a importância de um Estado ativo e proativo.

Ao rever a meta de desempenho da economia, reduzindo a zero o crescimento do PIB – não sendo inusitado que o comportamento real da economia venha a revelar *redução* de mais de 2% do PIB, ao final de 2020 – o Governo admite a gravidade da situação e o virtual descontrole do processo recessivo. Mas adotar a proposta sob comento acarretará, apenas, um agravamento desse quadro, e penalizando um setor da sociedade que tem apenas e somente na renda do cargo público que exerce a sua fonte de sustentação, pois o servidor, como regra, não pode exercer o comércio, ou outra atividade privada, sem comprometer sua integridade.

Note-se que não há, até o momento, notícia de que quaisquer países afetados pelo Coronavírus tenham adotado medida semelhante. Assim, a calamidade pública seria um mero pretexto para que as propostas contidas nas PECs já mencionadas pudessem ser de imediato aprovadas e aplicadas, sem o necessário debate, e sem sequer uma justificação plausível para tanto.

Assim, não é a hora de o Congresso embarcar em mais uma aventura, em mais uma nau de desesperados, adotando propostas irrefletidas e que irão apenas agravar a situação, além de comprometidas sob o ponto de vista da sua validade constitucional.

Em 21 de março de 2020.

**LUIZ ALBERTO DOS SANTOS**

Advogado – Consultor Legislativo do Senado Federal  
Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas  
Professor da EBAPE/FGV, ENAP e ILB.