

Impossibilidade de redução proporcional de vencimentos ao reajuste da carga horária dos servidores públicos

Por Amanda Torquato Duarte

A liberdade do gestor público de alterar a estrutura administrativa e o plano de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores vinculados à Administração Pública não é ilimitada, merecendo destaque a discussão sobre a possibilidade de alteração da jornada de trabalho simultaneamente aos vencimentos auferidos pelos servidores públicos.

Essa previsão estaria amparada, aparentemente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que instituiu diversas medidas a serem adotadas pelos administradores públicos no controle das despesas com pessoal, dentre elas a possibilidade de redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. Registre-se disposição legal pertinente:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§1º - No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§2º - É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária”.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a medida cautelar requerida na ADI nº 2.238 MC/DF, proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido dos Trabalhadores (PT), suspendeu integralmente a eficácia do §2º do respectivo dispositivo, por violação ao princípio da irredutibilidade:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-

conhecimento. I - Os §§ 2º e 3º do art. 7º da LC nº 101/00 veiculam matérias que fogem à regulação por lei complementar, embora inseridas em diploma normativo dessa espécie. Logo, a suposta antinomia entre esses dispositivos e o art. 4º da Medida Provisória nº 1.980-22/00 haverá de ser resolvida segundo os princípios hermenêuticos aplicáveis à espécie, sem nenhuma conotação de natureza constitucional. Ação não conhecida. (...) **XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão "quanto pela redução dos valores a eles atribuídos", e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo.** XXVI - Art. 56, caput: norma que contraria o inciso II do art. 71 da Carta Magna, tendo em vista que apenas as contas do Presidente da República deverão ser apreciadas pelo Congresso Nacional. XXVII - Art. 57: a referência a "contas de Poder", no § 2º do art. 57, evidencia a abrangência, no termo "contas" constante do caput do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente (inciso II do art. 71 da Constituição). Medida cautelar deferida. Medida Provisória nº 1.980-22/2000. Ação prejudicada. XXVIII - Arts. 3º, I, e 4º: diploma normativo reeditado, sem que houvesse pedido de aditamento da petição inicial após as novas edições. Ação prejudicada, nesta parte. (STF - ADI 2238 MC/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do Julgamento: 09/08/2007, Publicação: 12/09/2008).

Segundo considerações do Ministro Ilmar Galvão (Relator), o legislador ampliou indevidamente as medidas facultadas ao Poder Público para contenção de despesas públicas com pessoal, afrontando o princípio da irredutibilidade de vencimentos e a própria orientação do art. 169 da Constituição da República de 88:

“Com efeito, não se encontram relacionadas no art. 169 da CF, que cuida da contenção de despesas públicas com pessoal, as medidas que a lei complementar, nos dispositivos indigitados, autoriza pôr em prática, qual seja, a redução da remuneração de cargos e de funções e a redução de vencimentos compensada pela redução de carga horária de serviço. O legislador complementar não se achava legitimado pela Constituição para disciplinar a matéria desse modo. A competência que lhe foi cometida pelo art. 169 da Carta está limitada às providências nela indicadas, o que não foi observado. É certo haver suprimida, pela EC nº 19/98, a remissão que o antigo §2º do art. 39 da Carta fazia ao art. 7º, VI. A reforma administrativa veiculada na referida emenda, todavia, não eliminou o princípio da irredutibilidade de remuneração dos servidores públicos, o qual, ao revés, permaneceu consagrado no inciso XV do art. 37, assim enunciado: “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis”, seguindo-se ressalvas que não interessam à hipótese sob apreciação.”

Dessa forma, vislumbra-se que a redução da jornada de trabalho não pode afetar os vencimentos dos servidores públicos, ainda que para garantir a proporcionalidade entre os institutos, diante da vedação imposta pelo art. 37, inciso XV¹, da CR/88.

Além disso, registra-se que o STF consagrou tese acerca da ampliação da jornada de trabalho no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 660.010, admitido com repercussão geral, afirmando ser inconstitucional a majoração da carga horária sem correspondente elevação da remuneração do servidor:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. SERVIDOR PÚBLICO. ODONTOLOGISTAS DA REDE PÚBLICA. AUMENTO DA JORNADA DE TRABALHO SEM A CORRESPONDENTE RETRIBUIÇÃO REMUNERATÓRIA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 514 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal na internet e está assim descrito: “aumento da carga horária de servidores públicos, por meio de norma estadual, sem a devida contraprestação remuneratória”. 2. Conforme a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não tem o servidor público direito adquirido a regime jurídico remuneratório, exceto se da alteração legal decorrer redução de seus rendimentos, que é a hipótese dos autos. **3. A violação da garantia da irredutibilidade de vencimentos pressupõe a redução direta dos estípedios funcionais pela diminuição pura e simples do valor nominal do total da remuneração ou pelo decréscimo do valor do salário-hora, seja pela redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, seja pelo aumento da jornada de trabalho sem a correspondente retribuição remuneratória. (...)** 5. No caso, houve inegável redução de vencimentos, tendo em vista a ausência de previsão de pagamento pelo aumento da carga horária de trabalho, o que se mostra inadmissível, em razão do disposto no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal.(...) **7. Reafirmada a jurisprudência da Corte e fixadas as seguintes teses jurídicas: i) a ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos; ii) no caso concreto, o § 1º do art. 1º do Decreto estadual nº 4.345, de 14 de fevereiro de 2005, do Estado do Paraná não se aplica aos servidores elencados em seu caput que, antes de sua edição, estavam legitimamente submetidos a carga horária semanal inferior a quarenta**

¹ “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;”

horas. (STF - ARE 660010/PR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Pleno, Data do Julgamento: 30/10/2014, Publicação: 19/02/2015).

No mesmo sentido se encontra a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (**TJMG**), que, em complemento à orientação da Suprema Corte, reconhece a possibilidade da Administração Pública alterar a jornada de trabalho dos servidores públicos, seja para aumentar, seja para diminuir a carga horária, em razão da inexistência de direito adquirido ao regime jurídico inicial. Não obstante, todos os precedentes reforçam a necessidade de que em ambas as hipóteses seja garantida a irredutibilidade de vencimentos:

*APELAÇÃO CÍVEL - SERVIDOR PÚBLICO - MUNICÍPIO DE CAMBUÍ - REGIME JURÍDICO - MUDANÇA JORNADA DE TRABALHO - ALTERAÇÃO DA CARGA HORÁRIA - GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS - HORAS EXTRAS - INAPLICABILIDADE. **1 - A fixação da jornada de trabalho do servidor público está sujeita ao interesse da Administração Pública; 2 - O servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurado, pelo ordenamento constitucional, a irredutibilidade de vencimentos.** 3 - O adicional extraordinário se presta a remunerar o servidor por trabalho efetivamente exercido em período superior a jornada de trabalho. (Apelação Cível 1.0106.15.005721-9/001, Relator: Des. Renato Dresch, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/09/2016, publicação da súmula em 04/10/2016)*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. PROFESSORA MUNICIPAL DE ABAETÉ. PISO SALARIAL. LEI MUNICIPAL Nº 2.589, DE 2012. ALTERAÇÃO DO PADRÃO REMUNERATÓRIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Administração Pública, em razão do princípio da mutabilidade do regime jurídico-administrativo, pode promover a reestruturação de seus cargos, desde que não haja redução ou perda nos vencimentos de seus funcionários.

2. A Lei municipal nº 2.589, de 2012, fixou o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica de Abaeté, levando em conta apenas a carga horária dos professores, sem qualquer diferenciação quanto ao nível de formação dos mesmos.

3. Inexistindo perda salarial em razão do novo padrão remuneratório, não há que se falar em violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

4. Apelação cível conhecida e não provida, mantida a sentença que rejeitou a pretensão inicial. (Apelação Cível 1.0002.12.002802-8/001, Relator: Des. Caetano Levi Lopes, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/07/2014, publicação da súmula em 21/07/2014)

Ainda, observa-se o pronunciamento em diversos julgados do TJMG pela inconstitucionalidade de decreto municipal que reduziu a jornada de trabalho de servidores comissionados com a redução proporcional dos seus vencimentos, considerando a inviabilidade do instrumento utilizado (decreto ao invés de lei) e a violação à garantia de irredutibilidade. A título ilustrativo, registre-se a seguinte ementa:

*REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - MUNICÍPIO DE IPATINGA - SERVIDOR PÚBLICO - CARGO COMISSIONADO - **REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO** - DECRETO MUNICIPAL Nº 7.247/12 - **IMPOSSIBILIDADE** - **GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS** - REDUÇÃO PROPORCIONAL DA JORNADA - IRRELEVÂNCIA - PERCEPÇÃO DAS DIFERENÇAS - DESCABIMENTO - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO SERVIDOR - TERÇO DE FÉRIAS - DIREITO ASSEGURADO - AUSÊNCIA DE PROVA DA QUITAÇÃO - PAGAMENTO DEVIDO - JUROS DE MORA - CORREÇÃO MONETÁRIA - ADI Nº 4.425/DF E 4.357/DF.*

- A Constituição Federal assegura aos servidores a irredutibilidade dos vencimentos, não fazendo distinção quanto à forma do vínculo, sendo protegidos tanto o servidor efetivo quanto o servidor nomeado para cargo em comissão, ainda que sem prévio vínculo com a Administração. Precedente do STF.

- A remuneração e a jornada dos servidores públicos são fixadas por lei e por lei devem ser modificadas, descabendo a utilização de simples decreto para este fim.

- Conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE nº 660.010/PR, em sede de repercussão geral, basta a redução nominal da remuneração para que seja configurada a violação à garantia da irredutibilidade, que não pode ser afastada nem mesmo pela diminuição proporcional da jornada.

- Pela decisão proferida na ADI 2.238 MC/DF, o STF suspendeu os efeitos de parte do § 1º e de todo o § 2º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que autorizavam a redução dos vencimentos dos cargos em comissão, para adequação dos gastos com pessoal aos limites nela estabelecidos.

- É inconstitucional e ilegal o Decreto nº 7.427/12 do Município de Ipatinga, que reduziu a remuneração dos cargos comissionados, com proporcional diminuição da jornada, atingindo os servidores que já exerciam as funções na data em a norma foi editada. (...) (Ap Cível/Rem Necessária 1.0313.14.027448-8/001, Rel. Ana Paula Caixeta, Órgão Julgador: 4ª Câmara Cível, Data do Julgamento: 30/03/2017, Publicação: 04/04/2017).

Portanto, conclui-se não ser permitida a redução da jornada de trabalho com vencimentos proporcionais, em raciocínio semelhante à impossibilidade de majoração da carga horária sem a correspondente elevação dos vencimentos, considerando a demonstrada violação ao princípio da irredutibilidade salarial.