

Redução de jornada de servidores municipais e necessidade de preservação do valor global da remuneração



EMENTA: CONSULTA — PREFEITO MUNICIPAL — RELAÇÃO JURÍDICA ESTATUTÁRIA — EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL — REDUÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO — REDUÇÃO DE VENCIMENTOS — IMPOSSIBILIDADE — PRESERVAÇÃO DO VALOR NOMINAL

Embora não haja direito adquirido à composição de vencimentos de servidor público, eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente deve ser motivada e preservar o montante global da remuneração, mesmo nos casos em que seja reduzida a jornada de trabalho.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta subscrita pelo prefeito do Município de Conselheiro Lafaiete, Ivar de Almeida Cerqueira Neto, protocolada nesta Corte em 26/08/2013.

A consulta, autuada em 27/08/2013, está vazada nos seguintes termos:

Tendo em vista a relação jurídica estatutária e considerando que o vínculo entre o Município e o servidor ocupante de cargo público é de direito público e que não há direito adquirido a regime jurídico, podendo este ser alterado de acordo com o interesse público, servimos do presente para formular a seguinte consulta:

- É possível o Poder Público Municipal editar Lei municipal reduzindo a carga horária/jornada de trabalho de determinado cargo público **com** consequente redução proporcional de vencimentos?
- É possível o Poder Público Municipal editar Lei municipal reduzindo a carga horária/jornada de trabalho de determinado cargo público **sem** consequente redução proporcional de vencimentos?

Vieram-me os autos distribuídos em 27/08/2013. Despachei-os, em seguida, à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, para fins de cadastro da consulta em banco de dados próprio e emissão de relatório técnico contendo o histórico de deliberações sobre a questão suscitada, com precedentes e respectivos fundamentos, considerando o disposto no art. 213, I, do Regimento Interno desta Corte (fls. 7).

A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas aduziu o seu parecer a fls. 4-8, trazendo à colação excertos de pareceres exarados por este Tribunal em consultas formuladas por jurisdicionados, versando sobre matéria similar, mas sem cuidar direta e especificamente da questão formulada.

Vieram-me os autos conclusos em 10 de setembro de 2013.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Em caráter preliminar, conheço da consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 210 c/c o art. 212 do Regimento Interno desta Corte. A parte é legítima, e a matéria é afeta à competência desta Corte.

MÉRITO

Inicialmente, ressalto que no levantamento realizado pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, em relatório a fls. 4-8, foi informado que esta Corte não possui deliberações que tenham enfrentado os questionamentos nos exatos termos ora suscitados pelo consulente.

Aquela assessoria trouxe as seguintes manifestações desta Corte, pertinentes às indagações formuladas, que julgo por bem transcrever:

[...] verificou-se que esta Corte de Contas já asseverou que ‘o Município possui a prerrogativa de alterar a carga horária de trabalho de seus servidores ocupantes de cargo público, **respeitados os limites constitucionais e, ainda, os legais de cada categoria de trabalho**, haja vista que este vínculo jurídico funcional tem natureza de direito público e não há que se falar em direito adquirido a regime jurídico estatutário’, consoante parecer exarado na Consulta n. 875.623 (27/06/2012) ¹. Veja-se, também, a Consulta n. 683.251 (30/06/2004).

Ademais, ainda em sede de apreciação à Consulta n. 875.623 (27/06/2012), este Egrégio Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido de que a ampliação da jornada de trabalho dos servidores públicos, em respeito ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, ‘deve ser seguida do correspondente aumento proporcional dos vencimentos, sob pena de ofensa ao comando constitucional inserto no art. 37, XV, da Constituição da República de 1988 e obtenção de vantagem indevida por parte do Poder Público’.

Extraio do estudo da assessoria desta Corte o resumo da tese reiteradamente adotada:

a) o Município possui a prerrogativa de alterar a carga horária de trabalho de seus servidores ocupantes de cargo público, respeitados os limites constitucionais e, ainda, os legais de cada categoria de trabalho, haja vista que este vínculo jurídico funcional tem natureza de direito público e não há que se falar em direito adquirido a regime jurídico estatutário. Consultas n. 875.623 (27/06/2012) e 683.251 (30/06/2004);

b) a ampliação da jornada de trabalho dos servidores públicos, em respeito ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, deve ser seguida do correspondente aumento proporcional dos vencimentos, sob pena de ofensa ao comando constitucional inserto no art. 37, XV, da Constituição da República de 1988 e obtenção de vantagem indevida por parte do Poder Público. Consulta n. 875.623 (27/06/2012).

Por todo exposto, verifica-se que, embora este Tribunal tenha se posicionado, em tese, expressamente sobre a possibilidade de alteração da carga horária de trabalho dos servidores, não há parecer acerca da indagação formulada, quanto à possibilidade de **redução da verba remuneratória** proporcionalmente à **redução da carga horária dos servidores**.

¹ Na esteira do raciocínio esposado, alteia-se entendimento consolidado nesta Corte de Contas de que compete ao município organizar o serviço público local e elaborar o regime jurídico de seus servidores, estabelecendo a jornada de trabalho, as atribuições dos cargos e a composição da remuneração, tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu orçamento, nos termos das Consultas n. 858.883 (03/04/2013), 809.483 (29/09/2010), 780.445 (02/09/2009) e 719.737 (20/05/2009).

Por outro lado, a Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas trouxe a lume informação acerca da questão suscitada, colhida de posicionamento do Supremo Tribunal Federal, em sede de decisão cautelar proferida na ADI n. 2.238-5/DF².

Destacou aquela unidade técnica que a Suprema Corte suspendeu a eficácia da expressão

‘quanto pela redução dos valores a eles atribuídos’ constante no § 1º do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, bem como a eficácia do inteiro teor do § 2º do referido artigo, que admite ‘a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária’, sob o fundamento de que tais normas atentam contra o princípio da irredutibilidade de vencimentos⁴.

Com efeito, além dessa importante decisão, que ainda não mereceu o julgamento definitivo do STF, verifica-se que em muitos julgados esse tribunal tem sufragado o entendimento de que inexistente direito adquirido ao regime jurídico superado pelo novo estatuto dos servidores, **desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração, não acarretando decesso de caráter pecuniário.**

O entendimento do STF é de que poderá inclusive haver modificação do sistema remuneratório, desde que essa modificação não implique a redução de vencimentos.

Nesse sentido, destaco os seguintes julgados da Suprema Corte brasileira.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. OFENSA REFLEXA. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. O Tribunal a quo não se manifestou explicitamente sobre os temas constitucionais tidos por violados. Incidência das Súmulas ns. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.
2. As alegações de desrespeito aos postulados da legalidade, do devido processo legal, da motivação dos atos decisórios, do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependentes de reexame prévio de normas inferiores, podem configurar, quando muito, situações de ofensa meramente reflexa ao texto da **Constituição**.
3. O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido a 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 decesso de caráter pecuniário**. Precedentes. 4. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. RE-AgR 589575/RS, Segunda Turma, Relator: min. Eros Grau. Julgado em 23 set. 2008, grifei)

² STF. Tribunal Pleno. ADI n. 2.238 MC / DF. Relator: ministro Ilmar Galvão. Data de publicação: 12/09/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2238%2ENOME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+2238%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/axcuwvo>>. Acesso em: 9 set. 2013.

³ 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. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

⁴ Vide artigo publicado na Revista do TCEMG acerca do tema: FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. “O Supremo Tribunal Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: da inconstitucionalidade do § 2º do art. 12 e dos §§ 1º e 2º do art. 23º”. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/04/-sumario?next=3>. Acesso em: 9 set. 2013.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. AUXÍLIO-INVALIDEZ. REDUÇÃO. REMUNERAÇÃO. PRESERVAÇÃO DO VALOR NOMINAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. 1. Não há direito adquirido a regime jurídico, sendo possível, portanto, a redução ou mesmo a supressão de gratificações ou outras parcelas remuneratórias, **desde que preservado o valor nominal da remuneração. Precedentes.**

2. Para afirmar que houve redução da remuneração seria necessária a análise dos fatos e provas. Incide no caso a Súmula n. 279 deste Tribunal Agravo regimental a que se nega provimento. (STF RE-AgR 550650/PR, Segunda Turma, Relator: min. Eros Grau. Julgado em 10 jun. 2008, grifei)

Também, em fevereiro de 2009, por decisão majoritária, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do Recurso Extraordinário (RE) n. 563.965, interposto por uma professora aposentada do Rio Grande do Norte aplicou a jurisprudência da Corte de que não há, para o servidor público, direito adquirido em relação à forma como são calculados os seus vencimentos, **mas apenas no que diz respeito à irredutibilidade de vencimentos.**

Recentemente, no mesmo sentido, em julgamento ocorrido em 18/09/2012, o STF, por meio de sua Primeira Turma, posicionou-se novamente sobre o tema, no RE n. 696.009 RS⁵.

Ressalto que as exceções ao princípio constitucional quanto à irredutibilidade de vencimentos encontram-se na própria Constituição Federal, conforme previsto no inciso XV do art. 37.

Conclusão: *ex positis*, considerando a jurisprudência dominante no STF, alicerçada no art. 37, XV, da Constituição Federal⁶, e ainda a suspensão dos efeitos dos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), concluo que embora seja possível a redução da carga horária dos servidores, é defeso ao Poder Público a redução de vencimentos dos servidores em seu valor nominal, em razão de redução da carga horária.

A redução da jornada de trabalho com a adequação dos vencimentos à nova carga horária ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos previsto na Constituição Federal.

Nesses termos, **quanto à primeira indagação** posta pelo consulente, respondo negativamente: não é possível ao Poder Público editar lei municipal reduzindo a carga horária/jornada de trabalho de determinado cargo público com conseqüente redução proporcional de vencimentos.

Quanto à segunda indagação, conseqüência da primeira, respondo, em parte, afirmativamente: é possível ao Poder Público municipal editar lei municipal reduzindo a carga horária/jornada de trabalho de determinado cargo público, desde que motive e fundamente a razão da medida, uma vez que o princípio da legalidade deve estar em consonância com os princípios da finalidade, da razoabilidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

Respondo negativamente à segunda parte da indagação, que já está contemplada na resposta ao primeiro quesito: a redução da carga horária não poderá ser motivo para redução nominal proporcional de vencimentos, como já visto.

⁵ Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS ASSEGURADA. **REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NO RE 563.965.** RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

⁶ **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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

[...]

XV — os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 18, de 1998).

■ CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Podem acontecer casos em que haja uma norma local que preveja facultativamente a redução da jornada de trabalho de um servidor público em seu próprio benefício por sua solicitação. Nesses casos, entendo poder haver a redução da sua remuneração, em respeito ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 09/10/2013, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Wanderley Ávila, que emcampou as considerações do conselheiro Sebastião Helvecio.
