



<i>PARECER Nº 194/2014 – MPC/RR</i>	
PROCESSO Nº	0117/2014
ASSUNTO	Consulta
ÓRGÃO	Prefeitura Municipal de Mucajaí
RESPONSÁVEL	José Jesus Paneque de Matos – Prefeito Municipal
RELATOR	Conselheiro Manoel Dantas Dias

EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – SERVIDOR PÚBLICO – REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO – MAJORAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO – LEI MUNICIPAL – INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO – POSSIBILIDADE – RESPEITO AOS LIMITES LEGAIS – NECESSIDADE DE AUMENTO PROPORCIONAL DOS VENCIMENTOS – ART. 169, CF/88 – OBSERVÂNCIA DA LC Nº 101/2000 (LRF).

I – RELATÓRIO.

Tratam os autos sobre Consulta formulada pelo Sr. José Jesus Paneque de Matos, Prefeito do Município de Mucajaí, cujo objeto consiste nas seguintes indagações em tese, *“in verbis”*:

“(…) a consulta é sobre a possibilidade da Administração Pública, através de lei, majorar a carga horária do cargo de magistério, respeitando as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sem contudo, aumentar proporcionalmente o vencimento percebido pelo servidor (…)”

Em seguida o Conselheiro-Presidente procedeu ao exame de admissibilidade, consoante previsão nos artigos 15 e 143 do Regimento Interno – TCE/RR (fls. 07 a 08).



Conforme determinação, o Corpo Instrutivo do TCE/RR, exarou o Parecer nº 003/2014-DEFAP (fls. 09/16), bem como o Parecer Conclusivo nº 084/2014-DIFIP (fls. 18 a 19).

Por fim, o presente feito foi encaminhado a este Ministério Público de Contas para o exercício de sua quota ministerial.

É o sucinto relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, há de se ressaltar que o presente Processo de Consulta está plenamente regular do ponto de vista jurídico-processual, já que observou todo o trâmite procedimental estabelecido, tanto pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR.

O Consulente indaga sobre a possibilidade da Administração Pública, através de lei, majorar a carga horária do cargo de magistério, respeitando as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sem, contudo, aumentar proporcionalmente o vencimento percebido pelo servidor.

A questão posta na consulta remete-nos à discussão acerca da natureza do vínculo funcional estabelecido entre os servidores e as pessoas jurídicas de direito público, polêmica doutrinária antiga, conquanto matéria hoje pacificada jurisprudencialmente.

Os nossos tribunais têm-se posicionado reiteradamente segundo a assertiva de que o conjunto de regras de direito que regula a relação jurídica entre a Administração e seus servidores, ou seja, seu regime jurídico tem natureza de direito público.

Vejamos como se pronunciou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, por meio do aresto a seguir colacionado, *in verbis*:



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. 1. A jurisprudência desta Suprema Corte se consolidou no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. O vínculo entre o servidor e a Administração é de direito público, definido em lei, sendo inviolável invocar esse postulado para tornar imutável o regime jurídico, ao contrário do que ocorre com vínculos de natureza contratual, de direito privado, este sim protegido contra modificações posteriores da lei. 2. Agravo regimental improvido (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 287.261/MG. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 28 jun. 2005).

Portanto, conclui-se que é inquestionável que o Poder Público, a qualquer momento, a bem do interesse coletivo e para alcançar a eficiência na prestação dos serviços, poderá modificar direitos e obrigação constantes do regime jurídico institucional. Essa mutabilidade, aliás, é uma das principais características a diferenciar o regime estatutário (unilateral) do regime trabalhista (contratual).

Nesse sentido, transcrevo lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo. 15. ed. refund., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 235-236):

“(...) Nas relações contratuais, como se sabe, direitos e obrigações recíprocos, constituídos nos termos e na ocasião da avença, são unilateralmente imutáveis e passam a integrar de imediato o patrimônio jurídico das partes, gerando desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no liame da função pública, composto sob a égide estatutária, o Estado ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes de seu ingresso. Então, benefícios e vantagens, dantes previstos podem ser ulteriormente suprimidos. Bem por isto, os direitos que deles derivem não se incorporam ao patrimônio jurídico do servidor (firmando-se como direito adquirido), do mesmo modo que nele se integrariam se a relação fosse contratual. (...)”



Considerando, portanto, que o vínculo entre o Estado e o servidor ocupante de cargo público é de direito público e que não há direito adquirido a regime jurídico estatutário, este *Parquet* de Contas conclui que o município possui a prerrogativa de alterar, em prol do interesse público, as normas que regulam o vínculo em comento, entre elas, a modificação da carga horária de trabalho, respeitados, por óbvio, os limites constitucionais e, ainda, os legais de cada categoria de trabalho.

Impende destacar que a segunda parte da indagação do Consulente, pertinente ao aumento proporcional dos vencimentos frente à alteração da jornada de trabalho, importa matéria controversa jurisprudencialmente e que, recentemente, foi reconhecida como de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo no Recurso Extraordinário n. 660.010 (DJ, 21/05/2012).

O debate cinge-se à efetiva aplicação ao caso do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, insculpido no art. 37, XV, da Constituição Federal.

Há quem entenda que, em se tratando de relação estatutária, na qual a Administração detém o poder de, mediante lei, alterar o regime jurídico institucional, pode o Poder Público majorar a jornada de seus servidores independentemente de compensação remuneratória, pois a garantia da irredutibilidade dos vencimentos referir-se-ia apenas ao seu valor nominal.

É incontroverso, que o Estado detém a prerrogativa de alterar unilateralmente o conjunto de direitos e obrigações a que estão legalmente subordinados seus servidores e que tal prerrogativa encontra-se limitada constitucionalmente, em especial, pelo art. 37, XV, da Constituição da República.

Há, ainda, consenso entre nossos tribunais em que essa irredutibilidade somente impede a redução dos valores nominais dos vencimentos, não configurando ofensa à Constituição a perda de seu valor real — perda do poder aquisitivo da moeda.

Contudo, a majoração da jornada de trabalho sem o correspondente aumento dos vencimentos, além de traduzir decurso salarial, concretiza-se como obtenção de vantagem indevida por parte do Poder Público, que se beneficiará com o acréscimo da



carga horária do servidor sem que para isso ofereça qualquer contrapartida.

É importante ressaltar que o aumento da jornada de trabalho do servidor reflete em ambos os polos da relação jurídica funcional. As atividades administrativas serão exercidas por um período superior ao anterior, e a Administração não terá encargos com a criação e o provimento de novos cargos públicos para suprir sua demanda inicial. Haverá, dessa forma, maior economia administrativa e eficiência na prestação do serviço público, sendo incontestável o incremento patrimonial do Estado.

Por outro lado, evidente será o decréscimo patrimonial do servidor que sofrerá prejuízos de ordem social, familiar, intelectual e econômica, na medida em que o tempo a ser dedicado à família, aos estudos, inclusive de aperfeiçoamento, e às atividades remuneradas, desde que permitidas juridicamente, será razoavelmente reduzido.

Insta salientar, ademais, que o texto constitucional relativiza o princípio da irredutibilidade dos vencimentos apenas com relação ao teto remuneratório (art. 37, XI), ao efeito cascata ou repique (art. 37, XIV), ao regime de subsídios (art. 39, § 4º) e aos tributos (arts. 150, II; 153, III e § 2º, I).

Isso posto, afigurando-se claro o enriquecimento indevido da Administração que majore a jornada de seu servidor sem o correspondente aumento dos vencimentos e a ofensa ao princípio da irredutibilidade, excepcionado tão somente nas hipóteses expressamente previstas no dispositivo constitucional.

Com isso, este *Parquet* de Contas manifesta no sentido de que é defeso ao município aumentar a carga horária de trabalho do servidor ocupante de cargo público sem a indispensável contraprestação proporcional.

A propósito, assim já se manifestou, com razão, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 255.792/MG, reformando acórdão do Tribunal de Justiça Mineiro, que, em segunda instância, havia reconhecido a legalidade de decreto municipal que majorou a jornada de trabalho de servidores públicos locais de 30 para 40 horas, mantendo-se a remuneração anterior. Vejamos:

“... Está configurada, na espécie, a violação do princípio da irredutibilidade dos



vencimentos. Ao aumento da carga de trabalho não se seguiu a indispensável contraprestação, alcançando o Poder Público vantagem indevida. Daí o acerto da concessão da segurança para anular o decreto municipal. Conheço e provejo este extraordinário, restabelecendo o entendimento sufragado em sentença de juízo. ... (STF, RE 255792, Relator: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 28/04/2009)

Por último, há de se ressaltar que as despesas com pessoal não podem exceder os limites estabelecidos na Lei Complementar n° 101/2000 e que as concessões de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alteração de estrutura de carreiras e a admissão e contratação de pessoal só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, mediante autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, por força de mandamento constitucional insito no art. 169 da Constituição Federal.

III – CONCLUSÃO

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* de Contas se manifesta no sentido de que a presente Consulta seja respondida da seguinte forma:

1) 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.

2) A majoração da jornada de trabalho dos servidores detentores de cargo público 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. Entretanto, saliento que o art. 169 da Constituição Federal exige — para concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos ou empregos, ou alteração de estrutura de carreiras — prévia dotação orçamentária suficiente para atender



MPC | Ministério Público
de Contas

MPC/RR
PROC 0117/2014
FL. _____

às projeções de despesa com pessoal e autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, bem como observância aos limites de despesas com pessoal preceituados na Lei Complementar Federal n. 101/2000.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 10 de julho de 2014.

Diogo Novaes Fortes
Procurador de Contas