



# Câmara Municipal de Cláudio

Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais

## PARECER JURÍDICO

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG.

**Solicitante:** Vereador Darley Lopes.

**Assunto:** Servidoras Públicas Municipais.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de Consulta formulada pelo vereador Darley Lopes, advinda do ofício 10/2021/CMC/DL, na qual solicita nossa manifestação quanto à situação jurídica das servidoras públicas que exercem o cargo de Auxiliar de Serviços Gerais no município, tendo em vista a existência de servidoras ocupantes de um mesmo cargo e com jornadas distintas (6 e 8 horas), conforme foi relatado.

É, em apartada síntese, o relatório.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

#### **II.1 Breve Análise da Legislação Municipal**

Inicialmente registramos a existência da Lei Complementar Municipal de n.º 09, de 07 de abril de 2008, cujo objeto se refere ao Plano de Cargos e Vencimentos, bem como carreiras profissionais, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no município de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Os cargos das carreiras de que trata esta Lei são lotados nos quadros de pessoal na Secretaria Municipal de Educação e nas Unidades Escolares do Poder Executivo, conforme se infere de seu artigo 4º.

Nesta linha, existe o cargo de “auxiliar de serviços gerais”, previsto no artigo 4º da Lei, tanto no inciso I, alínea *e* (lotado nas unidades escolares); como no inciso II, alínea *d* (lotado na Secretaria de Educação) e, finalmente, no inciso III, alínea *c* (lotado na Biblioteca Pública).

O artigo 10, inciso VI, prevê, inclusive, a carreira ASG para o cargo de “auxiliar de serviços gerais”.

Os requisitos para ingresso na carreira para o cargo de “Auxiliar de Serviços Gerais” estão previstos no artigo 12, inciso VIII, assim listados:

VIII - para a carreira de Auxiliar de Serviços Gerais da Educação - ASGE (Tabela do Anexo I-F):



# Câmara Municipal de Cláudio

*Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais*

⇒ Posteriormente, em a Lei Complementar 88/2015 retirou o cargo de auxiliar de serviços gerais do inciso II (que definia a jornada como de 30 horas), incluindo-o no inciso V, que fixa a jornada semanal em 40 horas;

O que se verifica, portanto, é que a Lei Complementar 88, de 14 de maio de 2015, majorou a jornada do cargo de auxiliar de serviços gerais da educação (de 30 para 40 horas semanais), conforme projeto encaminhado pelo então prefeito municipal, Sr. José Rodrigues Barroso de Araújo.

Resta, ainda, apontar o disposto no parágrafo 7º do artigo 32 da LC 09, de 2008, com redação dada pela mesma LC 88, de 2015, que prescreve:

"§ 7º A carga horária de 40 horas semanais fixada no inciso V deste artigo somente será exigida para os novos servidores aprovados em concurso que ingressarem no serviço público do Município de Cláudio após a publicação desta Lei."

Desta forma, há **previsão legal de que os novos servidores – aprovados em concursos posteriores – se sujeitariam à jornada de 08 horas diárias (e 40 semanais), ao passo que os servidores já vinculados à Administração naquela data continuariam com a jornada de 6 horas diárias (e 30 semanais).**

Doutro lado, há a Lei Municipal de n.º 40, de 04 de abril de 2012, cujo objeto é o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal da Administração Direta. Esta lei estabelece no artigo 10, inciso I, que:

Art. 10 O ingresso em cargos de carreira de que trata esta subseção ocorrerá nos níveis mencionados a seguir e dependerá da comprovação mínima:

I - para a carreira de Auxiliar de Serviços Gerais (Anexo 1):

a) Ensino Fundamental Incompleto para ingresso no nível I;

b) conclusão do Ensino Fundamental para ingresso no nível II;

c) qualificação obtida por formação continuada, na conformidade do que dispõe esta Lei, acumulada com as habilitações às quais se referem às alíneas "a" e "b", retro, para ingresso no nível III;

d) conclusão do ensino médio, 3º (terceiro) ano do 2º (segundo) grau, acumulada com as habilitações às quais se referem às alíneas de "a" a "c", retro, para ingresso no nível IV;

e) qualificação obtida por formação continuada, na conformidade do que dispõe esta Lei, acumulada com as habilitações às quais se referem às alíneas de "a" a "d", retro, para ingresso no nível V;

f) qualificação obtida por formação continuada, na conformidade do que dispõe esta Lei, acumulada com as habilitações às quais se referem às alíneas de "a" a "e", retro, para ingresso no nível VI; e

g) conclusão de curso técnico específico nas áreas de administração, ou economia, ou finanças, ou gestão pública, ou informática, para ingresso no nível VII. (Redação dada pela Lei Complementar nº 88/2015)



# Câmara Municipal de Cláudio

Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais

O que se verifica, portanto, é que existe – ao que parece – dois cargos de “Auxiliar de Serviços Gerais”, um para labor perante a Secretaria de Educação (com amparo na LC 09/2008) e outro para labor perante a Administração Direta (conforme LC 40/2012).

Faço, desde já, a ressalva de que a legislação municipal não é compilada adequadamente, conforme este procurador já se manifestou nas Recomendações Administrativas de n.º 1/2020 e 1/2021, sem que nenhuma providência tenha sido adotada até a presente data.

Dito isso, cabe ressaltar que, pelo que foi relatado pelo vereador (após diligências deste procurador tendentes a elucidar o tema objeto da consulta), existem servidoras lotadas no cargo de “auxiliar de serviços gerais”, em escolas, no âmbito do Poder Executivo, **tanto com jornada de 06 horas diárias, como com 08 horas diárias, com potencial ilegalidade.** Esta diferenciação decorre do advento da LC 88/2015, pois, como foi dito, houve aumento da jornada semanal de trabalho do cargo.

Resta saber, portanto, se há ilegalidade na conduta do Poder Executivo, conforme passaremos a analisar.

## II.2 Legalidade da Majoração de Jornada de Trabalho de Servidores Públicos

Inicialmente, registro o entendimento pacífico de que é possível a majoração da jornada de trabalho de servidor ocupante de cargo público, **mediante lei municipal, desde que haja aumento proporcional dos vencimentos e observância das exigências do art. 169, CF/88, e da LC n. 101/2000.**

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; a composição da remuneração, tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu orçamento etc. Desta forma, deve sempre observar as regras e princípios estabelecidos na Constituição da República de 1988. A problemática central proposta 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 pacífica.

A teoria do regime estatutário, determinante da natureza jurídica de direito público da relação firmada entre o Estado e o servidor, tem sido considerada a única legítima para reger tal relação jurídica.

Não se pode olvidar que 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.**



# Câmara Municipal de Cláudio

Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais

Não poderia ser outro o entendimento, pois, seria inaceitável que os servidores públicos desempenhassem suas atividades sem estarem devidamente vinculados a regime jurídico peculiar que reflita a responsabilidade social atribuída ao Estado. As atividades administrativas visam à consecução do interesse público e disso decorre, conseqüentemente, que seus executores devem exercê-las segundo a finalidade social do Estado e seus princípios gerais.

Diante das razões expendidas, 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 obrigações 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:

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 llame 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<sup>1</sup>.**

GRIFOS MEUS

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, entendo que o município — ao qual compete organizar o serviço público local e elaborar o regime jurídico de seus servidores — 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.

Dito isso, passar-se-á à segunda nuance do tema, qual seja, o reflexo da majoração da jornada na remuneração do servidor:

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Regime constitucional dos servidores da Administração Direta e Indireta. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 19.



# Câmara Municipal de Cláudio

Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais

## II.3 Reflexos Jurídicos da Majoração de Jornada de Trabalho de Servidores Públicos

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, como já relatado, 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. Portanto, a majoração da jornada de trabalho sem o correspondente aumento dos vencimentos, além de traduzir decasso 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.

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).

Desta forma, a edição do parágrafo sétimo do artigo 32 da LC 09, de 2008, visou resguardar o Poder Executivo, garantindo a desnecessidade de majorar a remuneração dos servidores já vinculados ao poder público, mantendo-se sua jornada inalterada, aplicando-se a jornada superior somente aos novos servidores públicos.

## II.4 Ofensa ao Princípio Jurídico da Isonomia de demais contornos constitucionais do tema

Restou clarividente que há lastro legal para a atuação do Poder Executivo, que alterou a LC 09, de 2008 (por meio da LC 88/2015), majorando-se a jornada dos "Auxiliares de Serviços Gerais", mas, ao mesmo tempo, resguardando-se para não aumentar a remuneração dos servidores já empossados, limitando a aplicação da nova lei somente aos novos concursados.

Todavia, em razão deste artifício legislativo, criou-se um contorcionismo jurídico, pelo qual há, na atualidade, servidores exercendo a mesma função, na mesma unidade escolar, com idênticas atribuições e idênticos salários, mas, com jornada de trabalho diferenciada. Haveria ofensa ao princípio jurídico da isonomia ou a outros dogmas constitucionais?



# Câmara Municipal de Cláudio

Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais

A jornada de trabalho diferenciada gera, automaticamente, uma **discrepância no valor da hora trabalhada dos novos servidores (empossados após a LC 88/2015) em relação àqueles empossados anteriormente. Na prática, a pretexto de adequação do serviço público, o que se verificou foi decesso salarial para o cargo público em análise.**

O princípio da isonomia salarial, decorrente do princípio geral da isonomia, é princípio fundamental, disposto na Constituição Federal do Brasil. Entretanto, o Poder Público não tem observado a aplicação do princípio em diversos casos concretos, como se verifica neste caso.

A Edição da LC 88, de 2015, a meu ver, **atinge a Constituição em um de seus pilares mais estruturantes: a isonomia material.** A par disso, coloca em xeque, também, o próprio erário público, que **se vê à mercê de possíveis ações judiciais daqueles servidores que se encontram em situação de desvantagem quanto aos demais.**

Na atualidade, a concepção do princípio da Separação dos Poderes, com base no sistema de freios e contrapesos, ampliou a atuação do Poder Judiciário. **A teoria da constituição democrático/deliberativa colocou os direitos fundamentais – dentre eles a igualdade - como condição de existência da democracia e não mais como projeto do futuro.** A atual concepção do princípio da separação de Poderes, e a teoria democrático/deliberativa, **legitimam a atuação do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade, que utiliza princípios instrumentais de hermenêutica jurídica.**

Não se trata, aqui, de equiparação salarial (o que é vedado aos servidores públicos), mas, **de nítida aplicação do princípio da isonomia constitucional, pois, não se admite que servidores ocupantes do mesmo cargo, com mesmas atribuições, lotados na mesma unidade escolar, tenham jornadas distintas para um mesmo salário, com notória discrepância salarial entre os novos concursados e aqueles empossados anteriormente.**

A meu ver, há inconstitucionalidade no parágrafo sétimo do artigo 32 da LC 09, de 2008, pois, a conduta correta seria a majoração da remuneração para o cargo, proporcionalmente à nova jornada, e, após, a aplicação para todos os servidores indiscriminadamente (tanto da nova jornada como da nova remuneração), pois, o tratamento diferenciado dispensado aos novos servidores induz ofensa à isonomia material, prevista no texto constitucional.

Dito isso, conclui-se que a **majoração da remuneração dos servidores públicos – quando há aumento de jornada – é uma obrigação do Poder Público, não uma prerrogativa...**

O constitucionalismo assume relevância fundamental, implicando toda interpretação legal uma interpretação à luz dos princípios e regras constitucionais. Por isso,



# Câmara Municipal de Cláudio

*Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais*

o Município não pode editar leis que causem, ainda que indiretamente, tratamento diferenciado a seus servidores, sobretudo com reflexos no custo da hora trabalhada.

Na prática, não houve aumento de jornada de trabalho, mas, diminuição da remuneração devida ao cargo (para os novos servidores), o que é vedado pela Constituição Federal.

É importante dizer que o reconhecimento de um princípio não é condicionado à sua positivação, assim, não consiste condição indispensável para sua normatividade ser reconhecida. Os princípios são normas jurídicas que possuem ponto de conexão e até mesmo de confusão com outros princípios; não se esgotando, eis que da conjugação de vários deles surgem outros, dentre os quais o princípio da Isonomia Salarial. (MAFFINI, 2008, p. 35)

Os princípios constitucionais são normas jurídicas superiores, pertencentes ao sistema constitucional, ocupam hegemonia e superioridade na pirâmide normativa, sendo que a sua transgressão implica na fragmentação da própria constituição, afigurando uma constitucionalidade muito mais grave do que a violação de uma simples norma, ainda que uma norma constitucional. (ALMEIDA, 2004, p.11)

Dito isso, há inconstitucionalidade material no parágrafo sétimo do artigo 32 da LC 09, de 2008, com redação dada pela LC 88, de 2015, pois, a pretexto de aumento de jornada, houve decurso salarial para o cargo, o que é vedado. Conclui-se, em face do princípio da isonomia material constitucionalmente consagrado, que, ao majorar a jornada de trabalho, deveria o Poder Executivo, compulsoriamente, reajustar proporcionalmente a remuneração, impondo-se a nova remuneração e a nova jornada indiscriminadamente a todos os servidores, sob pena de tratamento diferenciado aos novos concursados, que desempenham as mesmas atribuições e na mesma unidade escolar.

## II.5 Ilegalidades na Tramitação do Projeto que deu origem à LC 88, de 2015

Compulsando o projeto de Lei Complementar n.º 3/2015, cuja aprovação deu origem à Lei Complementar 88, de 2015 (que majorou a jornada para o cargo de auxiliar de serviços gerais da educação), verifico a presença de ilegalidades que viciam o projeto, causando inconstitucionalidade formal da norma.

Inicialmente, registro o disposto no artigo 154 do Regimento Interno da Casa, o qual versa:

**Art. 154** - Será dada ampla divulgação a todos os projetos, fixando-se no Quadro de Publicação Oficial dos Atos da Câmara a respectiva ementa, facultando-se a qualquer cidadão apresentar sugestões, encaminhando-as à Mesa Diretora.



# Câmara Municipal de Cláudio

Podêr Legislativo - Estado de Minas Gerais

Parágrafo único. Dos projetos que versem sobre matéria relativa aos Servidores Públicos Municipais será dada imediata ciência às entidades representativas dos mesmos.

A previsão contida no parágrafo único é compulsória, ou seja, todos os projetos de lei que versem sobre alteração do regime jurídico dos servidores públicos devem ser noticiados ao Sindicato respectivo (entidade representativa), a fim de alargar a discussão da matéria e evitar que sejam aprovadas leis prejudiciais ao funcionalismo público municipal.

No caso em análise, não houve convocação do sindicato dos servidores públicos municipais, tampouco consta manifestação escrita, sendo que os Edis aprovaram o projeto sem ouvir o posicionamento do funcionalismo público (geralmente defendido pelas entidades representativas), o que é ilegal em razão da previsão do artigo 154, parágrafo único, do Regimento Interno.

Portanto, há vício intransponível de tramitação, havendo inconstitucionalidade formal na norma aprovada.

Noutro giro, pelo que se lê da Ementa da LC 88, de 2015, está disposto que:

Altera dispositivos das Leis Complementares de nos 40 e 41, de 4 de abril de 2012, e da Lei Complementar nº 9, de 7 de abril de 2008, e determina outras providências.

Ora, uma mesma Lei Complementar foi voltada à alteração do Plano de Cargos e Carreiras do Pessoal da Administração e, ainda, à alteração do Plano de Cargos e Carreiras da Educação... Há, portanto, violação ao artigo 7º, I, da Lei Complementar Federal 95, de 26 de fevereiro de 1998, que versa:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:  
I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

O projeto de lei complementar municipal n.º 3/2015 (que deu origem à LC 88, de 2015), não tratou de um único objeto, abordando assuntos de inegável relevância (alteração de dois Planos de Cargos e Carreira) de maneira sincrética, em desconformidade com a lei complementar federal 95, de 1998.

Em resumo, a lei não poderia aplicar-se aos cargos de motorista, operador de máquinas, operário, e, estranhamente, incluir um dispositivo relacionado ao cargo de "auxiliar de serviços gerais da educação", estranho aos demais cargos e que, além disso, possui plano de carreira próprio (vinculado à Secretaria de Educação).





# Câmara Municipal de Cláudio

Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais

## III – CONCLUSÕES

Diante do exposto, concluímos que:

No que tange à jornada de trabalho do cargo de auxiliar de serviços gerais da educação, tem-se o artigo 32 da LC 09, de 2008, pelo qual:

- ⇒ O inciso II do artigo 32 da Lei dispunha, originalmente na lei, que a carga horária do cargo de “auxiliar de serviços gerais” era de 30 (trinta) horas semanais;
- ⇒ Posteriormente, em a Lei Complementar 88/2015 retirou o cargo de auxiliar de serviços gerais do inciso II (que definia a jornada como de 30 horas), incluindo-o no inciso V, que fixa a jornada semanal em 40 horas;

O que se verifica, portanto, é que a Lei Complementar 88, de 14 de maio de 2015, majorou a jornada do cargo de auxiliar de serviços gerais da educação (de 30 para 40 horas semanais), conforme projeto encaminhado pelo então prefeito municipal, Sr. José Rodrigues Barroso de Araújo.

Além disso, a edição do parágrafo sétimo do artigo 32 da LC 09, de 2008 (que também ocorreu por meio da LC 88/2015) visou resguardar o Poder Executivo, garantindo a desnecessidade de majorar a remuneração dos servidores já vinculados ao poder público, mantendo-se sua jornada inalterada, aplicando-se a jornada superior somente aos novos servidores públicos (aprovados em concursos públicos posteriores à Lei).

Ressalto que é incontroverso, como já relatado, que o município detém a prerrogativa de alterar unilateralmente o conjunto de direitos e obrigações de seus servidores (entre eles a jornada de trabalho) e que tal prerrogativa encontra-se limitada constitucionalmente, em especial, pelo art. 37, XV, da Constituição da República. Portanto, 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.

A jornada de trabalho diferenciada gera, automaticamente, uma discrepância no valor da hora trabalhada dos novos servidores (empossados após a LC 88/2015) em relação àqueles empossados anteriormente. Na prática, a pretexto de adequação do serviço público, o que se verificou foi decurso salarial para o cargo público em análise. Na prática, não houve aumento de jornada de trabalho, mas, diminuição da remuneração devida ao cargo (para os novos servidores), o que é vedado pela Constituição Federal por configurar tratamento discriminatório aos novos concursados e, por isso, ofende a isonomia.



# Câmara Municipal de Cláudio

*Poder Legislativo - Estado de Minas Gerais*

Não se trata, aqui, de equiparação salarial (o que é vedado aos servidores públicos), mas, de nítida aplicação do princípio da isonomia constitucional, pois, não se admite que servidores ocupantes do mesmo cargo, com mesmas atribuições, lotados na mesma unidade escolar, tenham jornadas distintas para um mesmo salário, com notória discrepância salarial entre os novos concursados e aqueles empossados anteriormente.

A meu ver, salvo melhor juízo, há inconstitucionalidade no parágrafo sétimo do artigo 32 da LC 09, de 2008, pois, a conduta correta seria a majoração da remuneração para o cargo, proporcionalmente à nova jornada, e, após, a aplicação para todos os servidores indiscriminadamente (tanto da nova jornada como da nova remuneração), pois, o tratamento diferenciado dispensado aos novos servidores induz ofensa à isonomia material, prevista no texto constitucional.

Não bastasse isso, há inconstitucionalidade formal, pois, o Projeto de Lei n.º 3/2015 (que originou a LC 88/2015) possui vícios intransponíveis, conforme demonstrado no item II.5 desta petição.

À consideração superior.

Cláudio (MG), 17 de março de 2021.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
**OAB MG 145.659**