

PARECER 094/2019

Parecer ao Projeto de Lei 27-E, de 24/04/2019, de autoria do Poder Executivo, que “Altera a jornada de trabalho do cargo de Coordenador Socioassistencial.”

A autoria da presente proposição é do Poder Executivo, através do Prefeito Municipal.

Trata-se de propositura que pretende minorar a jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas para 30 (trinta) horas semanais em favor do cargo de Coordenador Socioassistencial, com lotação no Departamento de Bem-Estar Social.

É o relatório.

Tem-se, de início, a considerar que a alteração – ampliação ou redução – da jornada de trabalho dos servidores municipais estatutários depende da preexistência de lei municipal específica (princípio da legalidade), fundamentada em fatos e situações, primordialmente, de interesse público.

A alteração da jornada de trabalho é, neste caso, uma decisão unilateral da Administração Pública, decorrente, repita-se, de lei preexistente.

A Lei Orgânica do Município, no artigo 60, § 3º, trata das iniciativas privativas do Prefeito Municipal para propor determinadas matérias, conforme vejamos:

Art. 60. (...)

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

*I - criem cargos, funções ou empregos públicos, **fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;***

*II - **disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município;***

Neste mister, quanto à iniciativa, o projeto é revestido de legalidade, pois somente o Poder Executivo tem a competência para legislar sobre a matéria atinente a servidores públicos.

Veja que a relação jurídica entre a Administração Pública e seus servidores públicos estatutários rege-se por diplomas específicos denominados estatutos, nos quais são inseridos os direitos e deveres de ambas as partes.

Uma vez adotado pelo ente federativo o regime jurídico estatutário, o servidor público, ao ingressar no serviço público, recebe o influxo das normas que compõem o respectivo estatuto, as quais não são imutáveis e poderão, por meio de lei, serem alteradas unilateralmente pelo Poder Público com vista à melhoria dos serviços, à concessão ou extinção de vantagens, à melhor organização dos quadros funcionais etc. Logo, os servidores públicos estatutários não têm direito adquirido ao regime jurídico

A Constituição Federal, no capítulo reservado para os direitos sociais, tratou da jornada de trabalho dos trabalhadores, assim dispondo:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

Assim, na iniciativa privada, para os trabalhadores regidos pela CLT, poderá ser fixada uma jornada de trabalho diferenciada desde que haja um acordo ou então convenção coletiva de trabalho da categoria. Poderá ainda, ser dispensado o pagamento de horas extras em troca da compensação de horas, se tal previsão constar do acordo ou convenção.

No que tange aos servidores públicos municipais, a Lei Orgânica do Município de São Roque, em seu Artigo 130, VII, dispõe:

Art. 130. O Município estabelecerá em lei o regime jurídico de seus servidores, atendendo às disposições aos princípios e aos direitos que lhes são aplicáveis pela Constituição Federal, dentre os quais os concernentes a:

(...)

*VII - duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) semanais, **facultada a compensação de horários e a redução de jornada, na forma da lei;***

Oportunas, neste passo, as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito das diferenças entre a relação contratual e a estatutária:

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 quando do seu ingresso. [...] (Curso de direito administrativo 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 261).

Todavia, não se vislumbra a possibilidade de redução da jornada dos servidores públicos sem que haja o interesse público aparente, ou por pura conveniência. Essa hipótese está condicionada ao atendimento da coletividade (bem comum), interesse público e aos estudos destinados ao equilíbrio entre a jornada de trabalho e a correspondente remuneração, observando-se a diretriz constitucional que recomenda, em regra, a irredutibilidade de vencimentos.

A jornada de trabalho tem o máximo de oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, como esclarece o art. 7º, XIII, da Constituição Federal, que se aplica aos servidores públicos por conta da remissão feita no § 3º de seu art. 39 – e que é reproduzida na Constituição Estadual no § 3º de seu art. 124. Ao fixar o máximo não se impede o estabelecimento de jornada menor, desde que útil ao interesse público.

A Constituição da República não exige que subsídios e vencimentos sejam estabelecidos proporcionalmente ao número de horas trabalhadas. E a garantia do inciso XV de seu art. 37 (reproduzida no art. 115, XVII, da Constituição Estadual) tem conteúdo jurídico-formal, apenas impedindo a redução do valor nominal dos estipêndios (Diógenes Gasparini. Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2008, 13ª ed., p. 195). Neste sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ALTERAÇÃO NA FORMA DE COMPOSIÇÃO SALARIAL. LEI ESTADUAL N. 14.683/03. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. 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 decurso de caráter pecuniário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, AgR-RE 602.029, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 02-02-2010, DJe 26-02-2010).

A irredutibilidade manifesta a proibição de diminuição da remuneração sem que haja redução da jornada de trabalho (Ivan Barbosa Rigolin. O Servidor Público nas Reformas Constitucionais, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, 2ª ed., p. 59). E no ponto, este colendo Órgão Especial já censurou expediente similar, reclamando redução proporcional da remuneração:

“Ação direta de inconstitucionalidade - lei complementar do Município de Maracá - redução da jornada de trabalho de empregados públicos sem a consequente redução dos salários - inconstitucionalidade por ofensa ao art. 111 e 144 da Constituição do Estado – procedência” (ADI 994.09.231450-0, Rel. Des. Eros Piceli, v.u., 11-08-2010).

Mas, nesse precedente, a Corte salientou que “não é moral reduzir a jornada de trabalho de alguns servidores, em detrimento de outros, pois há afronta direta ao princípio da isonomia”.

Mas, nesse precedente, a Corte salientou que “não é moral reduzir a jornada de trabalho de alguns servidores, em detrimento de outros, pois há afronta direta ao princípio da isonomia”.

Compete, então, apreciar se a lei em foco atende ao interesse público e se gerou tratamento díspar a determinada categoria, privilegiado uns e em detrimento de outros.

No que tange ao tratamento isonômico, o PL em questão confere verniz mais isonômico, ao menos entre a categoria de Assistente Social e os ocupantes da Coordenação Socioassistencial, já que a imposição da carga horária de 30 (trinta) horas promovida pela Lei Federal nº 12.317 de 2010 sem a redução proporcional dos vencimentos faz com que a hora trabalho do cargo de coordenador, superior hierárquico, sofra defasagem em relação a hora trabalhada pelo Assistente Social. Todavia, nos parece que a mesma isonomia se deva observar também em relação aos demais cargos de coordenação do serviço público municipal. Aliás, pautar-se apenas no argumento isonômico entre os cargos do Bem-Estar pode ser perigoso, na medida em que os demais cargos que exercem a função de

coordenadores de outros departamentos podem pleitear a redução nos mesmos moldes, gerando efeito em cadeia ao Poder Público local.

Todavia, mais do que apreciar a dicotomia entre os cargos – o que ainda poderia justificar a diminuição da carga horária - é preciso fazer a investigação do interesse público da medida.

O PL veio instruído com cópias de partes do processo administrativo em que analisou o pleito dos coordenadores. Ora, lá se lê na mensagem do projeto os seguintes trechos:

*“Após regular processo administrativo, desde que resguardado o interesse público, **evidenciou-se a necessidade de encaminhar a presente propositura para atender a demanda das Coordenadoras Socioassistenciais**, apresentada nos termos do protocolo n.º 013396/2018.*

*No processo administrativo, verificou-se a existência de divergência entre a remuneração dos cargos técnicos e dos coordenadores socioassistenciais, gerado especialmente pela questão da redução da carga horária que os técnicos tiveram de 40 para 30 horas semanais, sem redução da remuneração. **Tal fato fez com que as coordenadoras ficassem em desvantagem financeira em relação aos seus subordinados***

E mais:

*Ainda, restou evidenciado no citado processo administrativo que a redução não prejudicará os trabalhos, pelo contrário, **que trará melhoria na qualidade de vida do trabalhador e, consequentemente**, na qualidade dos serviços prestados aos usuários dos serviços de assistência social.*

Os trechos grifados demonstram, salvo melhor juízo, o interesse puramente dos servidores em questão, que estão em “**desvantagem**

financeira em relação aos seus subordinados” (sic), fato que pouco se aproximada interesse público da medida. Aliás, no trecho último, chama atenção a “construção” na tentativa de arranjar o atendimento ao interesse público, já ***“que trará melhoria na qualidade de vida do trabalhador e, conseqüentemente, na qualidade dos serviços prestados aos usuários dos serviços de assistência social.”*** (sic).

Veja que haveria redução na carga horária e, portanto, no atendimento. Pois bem: Qual a situação fática que nos leva a crer que haveria melhoria do serviço prestado? Como, objetivamente, o fato da redução da carga horária que traz suposta qualidade de vida do servidor pode melhorar a qualidade dos serviços? Como tal “qualidade dos serviços” poderá ser objetivamente mensurada? Por isso, cremos na necessidade de dados mais objetivos para aferir, de fato, a melhora da qualidade do serviço e, por conseguinte, o agasalho ao interesse público.

Repetimos: sob o prisma da isonomia entre os servidores, esta assessoria jurídica levanta apenas alertas em relação a outros coordenadores. Mas, sob a ótica do interesse público, especialmente em relação ao atendimento do munícipe, é que nos parece haver certo desprestígio. Aliás, há manifestações municipais neste sentido: **a)** em não haver disponibilidade financeira, quando pleiteado aumento salarial, em 25/08/14, despacho da lavra da Diretora do Depto. de Finanças; **b)** preocupação do Depto. Jurídico em que a alteração não traga prejuízos ao funcionamento da unidade, em 15/03/2019, **c)** preocupação do Depto. de Bem-Estar Social quanto ao funcionamento pela manhã e tarde.

Inegável que a redução a jornada certamente alterará, ainda que minimamente, o desenvolver dos trabalhos da unidade, que terá mão-de-obra mais limitada, considerando 2 (duas) horas de trabalho a menos de cada coordenador.

É interessante abordar nesta quadra se a redução gratuita da jornada de trabalho se afina ou não aos princípios constitucionais da Administração Pública. Não se pode ignorar, “prima facie”, proporcional a medida quando cotejados os cargos de assistente social (subordinados) e coordenadores

(chefes), mas, não se deve obnubilar que o expediente, dada a especificidade do caso, tem a perspectiva de contrariedade aos princípios da Administração em face ao interesse público.

A obediência ao interesse público não é mera construção retórica. Deve ser entendida como um balizamento a toda atividade estatal, não apenas no desenvolvimento de políticas públicas que atentem para os fundamentos eleitos como basilares à organização do Estado brasileiro, mas também no exercício das funções legislativa e judiciária.

O regime jurídico a que se encontra vinculado o servidor poderá ser modificado unilateralmente por parte da Administração, desde que por meio de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo. A alteração da jornada de trabalho dos servidores públicos estatutários, portanto, seja para ampliá-la ou reduzi-la, dependerá de lei da pessoa jurídica a que o servidor estiver vinculado e deverá estar fundamentada em fatos e situações de interesse do serviço, o que, data vênha as posições contrárias, ainda não pudemos objetivamente observar no projeto em deslinde.

O trecho de mensagem nº 27/2019 é de fundamental importância e nos revela que o interesse público é tratado de modo secundário, reflexo, já que, primeiramente, *“trará melhoria na qualidade de vida do trabalhador e, consequentemente, na qualidade dos serviços prestados aos usuários dos serviços de assistência social.”*

Ademais, não há no projeto de lei em questão o modo de reorganização da atividade dos coordenadores socioassistenciais, planejamento de funcionamento da unidade, escala das atividades, de modo a orientar o legislador a decidir com segurança pela diminuição da carga horária sem que afete o atendimento, serviço, continuidade dos projetos e trabalhos de forma eficiente.

Contudo, em respeito ao Poder Executivo, que manifesta o interesse pela redução da carga horária de servidores que lhe são próprios, opina-se, inicialmente, por oficial o alcaide no sentido de solicitar o modo de

organização dos trabalhos e providências a serem tomadas para demonstrar o respeito ao interesse público e do munícipe, fim último da administração.

Cabe ressaltar que a emissão do parecer por essa Assessoria Jurídica tem fundamento no artigo 185, §3º do Regimento Interno, e se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Assim, o PL, da forma como apresentado, nos parece atender, em parte, ao aspecto isonômico, mas revela secundário o interesse público, fato que leva esta Assessoria a opor-se ao projeto, caso não seja justificado pelo Poder Executivo, com a apresentação das medidas organizacionais a serem levadas a efeito em caso de aprovação desta Casa Legislativa. Independente do parecer opinativo, o projeto deve receber aval das Comissões permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”; “Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo”.

Como o projeto trata da matéria contida no art. 54, §1º, III, da Resolução 13/91 (RI), o quorum de votação é maioria absoluta em único turno de discussão e votação nominal.

É o parecer, s.m.j.

São Roque, 02 de abril de 2019.

**YAN SOARES DE SAMPAIO
NASCIMENTO**
Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica