

# SUPLEMENTAÇÃO DE CARGA HORÁRIA PROFESSOR - CÁLCULO DE VALORES - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 87647/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO  
INTERESSADO : DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO N° 3747/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Valor de suplementação da carga horária de professores. Gratificação. Dobra de jornada. Possibilidade de redução através de lei, desde que respeitado o mínimo constitucional, ou seja, desde que superior, no mínimo, a cinquenta por cento do trabalho normal.

### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (RELATOR ORIGINÁRIO)

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Pinhalão, senhor Dionísio Arrais de Alencar, através da qual questiona:

- 1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?
- 2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

Pelo Despacho 199/21-GCILB (peça 6) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 61/21 (peça 8), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>1</sup>. Pelo Despacho 761/21-CGF (peça 12), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 4080/21 (peça 13), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

é possível a fixação, por lei, do valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos

<sup>1</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

O Ministério Público de Contas (Parecer 51/22, peça 14) opinou por responder às questões da seguinte maneira:

1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

R.: Sim, desde que o novo valor seja maior que o atualmente pago aos profissionais da educação. Ainda que reconhecidamente não há direito adquirido a regime jurídico, de modo que lei nova poderia reduzir tal valor, há, entretanto, violação ao princípio constitucional da isonomia, da valorização dos profissionais da educação e da condignidade da remuneração que impede a fixação de valor inferior ao percebido pelo respectivo professor ou pedagogo.

2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

R.: Conforme supramencionado, não se trata de violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, dado que não há direito adquirido a regime jurídico. Entretanto, esbarra a pretensão no princípio da valorização dos profissionais da educação e da condignidade da remuneração.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente visa obter orientações desta Corte a respeito da fixação de valores de suplementação de carga horária para professores e pedagogos.

São as perguntas do interessado:

1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

Inicialmente, cabe repisar alguns conceitos sobre a matéria questionada.

A Constituição Federal de 1988 estendeu a garantia da irredutibilidade salarial aos servidores públicos em geral, nos termos do art. 37, inciso XV:

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:

(...)

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;

Porém, a irredutibilidade incide apenas sobre os vencimentos, e não sobre o total da remuneração percebida. Segundo José Afonso da Silva:

De fato, só os vencimentos (vencimentos e vantagens fixas) podem ser irredutíveis. A remuneração, em sentido próprio, não, precisamente porque um dos seus componentes é necessariamente variável e, portanto, em um mês poderá ser maior e menor em outro. Mas, qualquer que seja, sobre todas as parcelas somadas incidirá o imposto sobre a renda (arts. 150, II, e 153, III e §2º, I). Os vencimentos “irredutíveis” significam que nem o padrão, nem os adicionais ou outras vantagens fixas poderão ser reduzidos<sup>2</sup>.

Além disso, a irredutibilidade não é um conceito absoluto. Já é amplamente aceito que existe a possibilidade de redução indireta dos vencimentos dos servidores. A redução indireta é aquela em que, por exemplo, o vencimento não acompanha simultaneamente o índice inflacionário, ou quando incidem impostos sobre o vencimento, tal como o imposto de renda<sup>3</sup>.

A respeito da suplementação de carga horária, cabe, inicialmente, entender de que tipo de vantagem pecuniária se trata.

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

Vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os “demais componentes do sistema remuneratório” referidos pelo art. 39, §1º da CF. somadas ao vencimento (padrão do cargo), resultam nos vencimentos, modalidade de remuneração.<sup>4</sup>

Denota-se, portanto, a existência de duas espécies de vantagens pecuniárias: os adicionais e as gratificações.

Vejamos a definição que o autor concede aos adicionais:

Adicionais: são vantagens pecuniárias que a Administração concede aos servidores em razão do tempo de exercício (adicional de tempo de serviço) ou em face da natureza peculiar da função, que exige conhecimentos especializados ou um regime próprio de trabalho (adicionais de função). Os

2 SILVA, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 2014. Pág. 348.

3 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2019. Pág. 808.

4 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 601.

adicionais destinam-se a melhor retribuir os exercentes de funções técnicas, científicas e didáticas, ou a recompensar os que se mantiveram por longo tempo no exercício do cargo. O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é o ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados com condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função; a gratificação relaciona-se com o serviço ou com o servidor. O adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente. Ambos, porém, podem ser suprimidos para o futuro.<sup>5</sup>

Já as gratificações são assim definidas:

Gratificações: são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações - de serviço ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção.<sup>6</sup>

Percebe-se, assim, que a doutrina distingue a gratificação do adicional em razão da finalidade e motivo da concessão da vantagem. Em resumo, “a gratificação é retribuição de um serviço comum prestado em condições especiais; o adicional é retribuição de uma função especial exercida em condições comuns”<sup>7</sup>.

Logo, a gratificação é inerentemente uma vantagem de caráter transitório, enquanto o adicional é, por natureza, vantagem perene.

Contudo, o que ocorre na prática se distancia da divisão estabelecida pela doutrina. Atualmente o que se percebe é uma confusão nas nomenclaturas das vantagens pecuniárias concedidas a servidores públicos.

Nesse sentido, alinho-me a José dos Santos Carvalho Filho, que descreve o atual cenário:

A despeito da distinção, a verdade é que, na prática, não tem sido ela adotada nos infinitos diplomas que tratam da matéria. De fato, seria razoável distinguir essas vantagens considerando que os adicionais se referem à especificidade da função, ao passo que as gratificações têm relação com a especificidade da situação fática de exercício da função. Entendemos, não obstante, que atualmente não mais prevalece a distinção, razão por que nos parece que o fator mais importante é o que leva em conta que as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito a sua percepção. Será, pois, irrelevante que a vantagem relativa ao tempo de serviço seja denominada de adicional

5 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 604.

6 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 608.

7 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 609.

de tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço; de adicional de insalubridade ou de gratificação de insalubridade; de adicional ou de gratificação de nível universitário. O que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem. Se o fato gerador for inverídico, a vantagem nele fundada tem vício de legalidade. Como exemplo, o adicional de férias para inativos<sup>8,9</sup>

O próprio Hely Lopes Meirelles percebe o mesmo fenômeno:

A legislação federal, estadual e municipal apresenta-se com lamentável falta de técnica e sistematização na denominação das vantagens pecuniárias de seus servidores, confundindo e baralhando adicionais com gratificações, o que vem dificultando ao Executivo e ao Judiciário o reconhecimento dos direitos de seus beneficiários. Essa imprecisão conceitual é que responde pela hesitação da jurisprudência, pois que em casa estatuto, em cada lei, em cada decreto, a nomenclatura é diversa e, não raro, errônea designado uma vantagem com o nomen juris da outra. Urge, portanto, a adoção da terminologia certa e própria do Direito Administrativo, para unidade de doutrina e exata compreensão da natureza, extensão e efeitos das diferentes vantagens pecuniárias que a Administração concede aos seus servidores.<sup>10</sup>

De fato, é frequente a constatação de que as nomenclaturas e diferenciações técnicas não são rigorosamente adotadas pela Administração Pública. Portanto, deve prevalecer não o nome da vantagem, mas sim sua natureza e finalidade.

Ora, a vantagem mencionada pelo consulente diz respeito, em suas palavras, a “valor da suplementação de carga horária”.

Conforme pontuou a unidade técnica, trata-se da verba de gratificação denominada “dobra de jornada”, “dobra de carga horária”, “acréscimo de jornada” ou “horas suplementares”, que consiste no pagamento de verba adicional aos professores que exerçam funções fora do horário fixado para sua jornada.

Portanto, o recebimento deste tipo de gratificação tem natureza extraordinária, e não pode ser considerada permanente.

Importa salientar que, a dobra de jornada de trabalho dos profissionais da educação cuja situação se perpetua no tempo, ou seja, a reiterada prática de suplementação de carga horária dos profissionais da educação viola a regra do concurso público.

Tal gratificação, frequentemente chamada de “dobra de jornada”, não deve ser permanente. Sua adoção só é possível de forma temporária e extraordinária, como em casos de substituição de professores em gozo de férias, assunção de turma extraordinária, realização de atividades extra, entre outros.

8 STF, AI 1.158, Min. DIAS TOFFOLI, em 20.08.2014, que declarou inconstitucional lei do Estado do Amazonas, que concedia essa benesse anômala.

9 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2019. Pág. 801

10 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 603.

Este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo. Veja-se o seguinte trecho do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno<sup>11</sup>, da Consulta nº 798116/17:

Com relação à noticiada “dobra” de jornada permanente que vem ocorrendo no Município de Castro, objetivando subsidiar os fundamentos do voto neste feito, permito-me trasladar trechos da proposta de voto que apresentei ao Plenário e que foi aprovado por unanimidade gerando o Acórdão 3899/17 – Tribunal Pleno<sup>2</sup>, no qual, amparado em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, entendi que embora seja de conhecimento notório que o servidor público não possui direito adquirido à manutenção do seu regime jurídico, a alteração definitiva da jornada de trabalho viola os preceitos da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.850/2.001 OFENSA AO ART. 27, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ PROFESSORES CONCURSADOS PARA OCUPAÇÃO DE CARGO COM JORNADA DE 20 HORAS SEMANAIS MODIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA 40 HORAS SEMANAIS - INEXISTÊNCIA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO DE REGIME JURÍDICO VEZ QUE NÃO OCORRIDO DENTRO DO MESMO CARGO CONHECIDO PARCIALMENTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE COM EFEITOS EX NUNC. 1. Viola a Constituição Federal norma que, a título de alterar jornada de trabalho, investe em cargo público servidor habilitado em concurso para outro cargo. Norma infraconstitucional que alterando regime de tempo integral enquadra em outra jornada servidor que para esta não prestou concurso conflita com Lei Maior. 2. Lei Municipal que atribua a professor concursado para jornada de 20 horas semanais, cargo de 40 horas semanais, tem nítido intuito de transgredir a Lei maior, devendo, por conseguinte, ser extirpada da ordem jurídica. (TJPR - Órgão Especial - AI - 754330-8 - Ponta Grossa - Rel.: Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira - Unânime - J. 21.05.2012)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSOR ESTATUTÁRIO. JORNADA DUPLA OU CARGA SUPLEMENTAR. RECONHECIMENTO COMO HORAS EXTRAORDINÁRIAS. AUSÊNCIA DE IMPROBIDADE. 1. A carga suplementar não pode ser considerada como equiparação dos professores aos servidores públicos municipais que possuem dois padrões, pois se assim o fora estaria infringido o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e artigo 9º da Lei Estadual nº 3.967/87, que prevêem a realização de concurso para o preenchimento dos cargos públicos em questão. 2. O trabalho suplementar de servidores públicos municipais de só pode ser tido como horas extraordinárias. 3. No caso dos autos, o apelante promoveu a dobra do horário de trabalho dos professores municipais concursados - é preciso frisar! - para suprir necessidades educacionais públicas. 4. Não se promoveu qualquer violação à necessidade prévia de certame, pois não houve contratação nova. O que se fez foi o aumento da prestação de serviço educacional - que é público e essencial, assim como direito fundamental dos cidadãos - em razão do aumento da demanda (quantidade de alunos). 5. Logo, determinar, por portaria, o aumento de trabalho - de 20 para 40 horas - do professor, não é ato ímprobo, mas sim postura atrelada à discricionariedade do gestor público, para atender as necessidades do povo. Apelação Cível provida. Maioria. (TJPR - 5ª C. Cível - AC - 531947-1 - Campo Mourão - Rel.: Rogério Ribas - Rel. Desig. p/ o Acórdão: Rosene Arão de Cristo Pereira - Por maioria - J. 07.04.2009)

<sup>11</sup> Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

Porém, salientei que a alteração definitiva da jornada de trabalho é que viola a Constituição Federal, pois, a alteração provisória, com esteio na legislação local, para fins de atendimento de necessidade ou interesse público premente é ato discricionário do administrador público.

Para tanto, trouxe a lume decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Vejamos:

A alteração provisória da carga horária de trabalho no magistério é ato discricionário, inexistindo direito líquido e certo para sua conversão em definitivo.” (destacamos) (TJSC, MS n. 2006.004076-5, da Capital, rel. Des. Cid Goulart, j. em 10.09.2008).

ADMINISTRATIVO. PROFESSOR MUNICIPAL. MAJORAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. DEFERIMENTO. Havendo interesse público, poderá a Administração alterar a carga horária de trabalho. Não se trata de um direito do servidor, mas sim de um ato discricionário do ente público. (TJSC, AC n. 2007.001983-5, de Santa Rosa do Sul, rel. Des. Ricardo Roesler, j. em 09.12.2008).

Ou seja, vê-se ser inconstitucional a dobra da jornada, independente do nome dado pela lei local, de modo definitivo, dos professores que foram aprovados em concurso público para determinada carga horária semanal. (original sem destaque)

Portanto, redundaria dizer que se admite apenas a gratificação de dobra de jornada de forma extraordinária e temporária.

A gratificação de “dobra de jornada” concedida a título definitivo não é permitida. Neste caso, o ente deveria proceder à contratação de mais profissionais através de concurso público, ou à alteração da carga horária, sendo que, neste último caso, incidiria o princípio da irredutibilidade dos vencimentos.

Assim, diante da fundamentação supra, coaduno-me ao entendimento esposado pela CGM de que, por não se tratar de verba de natureza genérica atribuída de forma indistinta a todos os professores, é possível sua alteração mediante lei municipal, sem que se caracterize a violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Ora, a gratificação é uma vantagem precária, concedida em decorrência de circunstância específica, e não se incorpora automaticamente ao vencimento.

As gratificações, aquelas decorrentes de circunstância específicas e de caráter transitório, não são protegidas pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos.

Portanto, a redução, ou até mesmo a extinção da mencionada vantagem não resulta em violação à irredutibilidade salarial prevista na Constituição Federal.

Neste sentido, a sólida jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE CHEFE DE DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA TÉCNICA E JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VANTAGEM PROPTER LABOREM. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283 e 284 DO STF. 1. A Corte de origem decidiu que a “LCE n. 58/2003 é norma de caráter geral, complementar à Constituição Estadual, que se supera a qualquer outra norma estadual de natureza ordinária, a



exemplo da Lei Estadual n. 5.700/1993". Tal fundamento não foi devidamente impugnado nas razões do recurso ordinário, o que, por si só, mantém incólume o acórdão recorrido, atraindo a incidência das Súmulas 283 e 284 do STF. 2. No mais, o Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que "as vantagens pecuniárias de natureza propter laborem remuneraram o servidor público em caráter precário e transitório e por isso não se incorporam a seus vencimentos nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção na aposentadoria, podendo ser reduzidas ou até mesmo suprimidas sem que se tenha violação ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos" (RMS 37.941/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 4/2/2013). 3. Precedentes: AgInt no RMS 47.128/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 3/4/2017; (AgRg no RMS 19.900/PI, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe 16/4/2015, RMS 33.045/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 31/5/2011, RMS 44.662/PB, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1º/12/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ. AgInt no RMS 54.368/PB, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/2021, DJe 13/05/2021). (original sem destaque)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA N. 283/STF. PRETENDIDA A INCORPORAÇÃO, AOS PROVENTOS, DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO ACESSÓRIA AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. ARTS. 140, III E 172, IV DA LEI ESTADUAL N.º 6.174/1970 C/C ART. 16, PAR. ÚNICO, DA LEI ESTADUAL N.º 9.937/1992. VANTAGEM PECUNIÁRIA PROPTER LABOREM DE NATUREZA TRANSITÓRIA. PRECARIIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO AVENTADO DIREITO ADQUIRIDO NÃO CONFIGURADO. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - A falta de combate a fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido justifica a aplicação, por analogia, da Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal. III - Esta Corte orienta-se no sentido de que "as vantagens pecuniárias de natureza propter laborem remuneraram o servidor público em caráter precário e transitório e por isso não se incorporam a seus vencimentos nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção na aposentadoria, podendo ser reduzidas ou até mesmo suprimidas sem que se tenha violação ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos" (RMS 37.941/SP, 1ª T., Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 04.02.2013). IV - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V - Agravo Interno improvido. (STJ. AgInt no RMS 47.128/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 03/04/2017). (original sem destaque)

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS RECEBIDAS A TÍTULO PRECÁRIO, POR DESEMPENHO DE FUNÇÃO TEMPORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. NÃO VIOLAÇÃO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. PRECEDENTES. VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ. CARÁTER ALIMENTAR. RESTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Na origem, tratou-se de mandado de segurança com pedido de liminar, impetrado pela ora recorrente, contra ato imputado ao Secretário de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, em que se pretendeu obter a cassação de ato



administrativo que determinou a supressão do pagamento à impetrante da verba relativa à participação no Conselho Fiscal da EMATER-RIO (JETON) e a restituição dos valores recebidos. 2. Sustentou-se que haveria direito líquido e certo à incorporação da verba aos proventos da recorrente, na forma dos artigos 169, 171 e 221, § 2º, todos do Decreto Estadual n. 2.479/79, tendo em vista que exerceu cargo em comissão, por cinco anos ininterruptos, na Auditoria Geral do Estado e participou como membro efetivo do Conselho Fiscal da EMATER-RIO, por período superior a um ano. 3. A instância ordinária fixou que o valor relativo à participação em órgão deliberativo (JETON) não possui natureza de gratificação, mas apenas de uma contraprestação que se reveste do caráter de precariedade, não havendo que se falar em incorporação de tal verba aos proventos de aposentadoria da impetrante. 4. Esta Superior Corte de Justiça já se manifestou no sentido de que vantagens pecuniárias que remuneram o servidor público, concedidas a título temporário, não se incorporam aos vencimentos, podendo ser reduzidas ou mesmo suprimidas a qualquer tempo, pela própria natureza transitória que incorporam, não violando o princípio constitucional que garante tão-somente a irredutibilidade de vencimentos. 5. Entretanto, acerca do segundo argumento, o acórdão recorrido julgou a controvérsia em dissonância com o entendimento jurisprudencial do STJ, segundo o qual não cabe a restituição de valores de caráter alimentar recebidos de boa-fé pelo servido, em decorrência de equívoco de interpretação ou de má-aplicação da lei pela Administração, como o caso dos autos. 6. Recurso ordinário parcialmente provido” (STJ. RMS 33.045/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2011, DJe 31/05/2011). (original sem destaque)

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO POR DOCÊNCIA EM CLASSE ESPECIAL. REDUÇÃO. VANTAGEM TRANSITÓRIA. NÃO-INCORPORAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. INEXISTÊNCIA. 1. A gratificação por exercício de função especial, por ter caráter transitório ou condicional, não se incorpora automaticamente aos vencimentos do servidor público, sendo possível sua redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial. Precedentes do STJ. 2. Os fundamentos utilizados pelo Tribunal de origem capazes de manter o acórdão hostilizado não foram atacados pelo ora agravante. Incidência, por analogia, da Súmula 283/STF. 3. Agravo Regimental não provido” (STJ. AgRg no Ag 1304208/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2010, DJe 16/09/2010). (original sem destaque)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Este Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurada, apenas, pelo ordenamento constitucional pátrio, a irredutibilidade de vencimentos. 2. Nesse sentido, militam os precedentes desta Corte, a exemplo do aresto proferido no Recurso em Mandado de Segurança nº 19.459/MG, Relator Ministro FELIX FISCHER (DJ 11/6/2007), assim redigido: “É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e também deste Superior Tribunal de Justiça em que pode a lei nova regular as relações jurídicas havidas entre os servidores públicos e a Administração, extinguindo, reduzindo ou criando vantagens, não havendo falar em direito adquirido a regime jurídico, desde que observada, sempre, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37 da Constituição Federal”. Recurso ordinário desprovido”. 3. Registre-se,

por necessário, que: A Constituição Federal distingue vencimentos de remuneração, sendo que, somente o vencimento e as vantagens de caráter permanente compõem os vencimentos e são resguardados pela garantia de irredutibilidade. As demais vantagens pecuniárias que remuneram o servidor público, concedidas a título temporário, não se incorporam aos vencimentos, podendo ser reduzidas ou mesmo suprimidas a qualquer tempo, pela própria natureza transitória que incorporam, em nada violando o princípio constitucional que garante tão-somente a irredutibilidade de vencimentos. (RMS 4.227/MA, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJ de 09/02/2004) 4. Agravo regimental a que se nega provimento (STJ. AgRg no RMS 20.029/CE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 04/05/2010, DJe 24/05/2010). (original sem destaque)

Este também é o entendimento adotado no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - TJPR. Confira-se:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. SENTENÇA QUE CONCEDE A SEGURANÇA A FIM DE RESTABELECE O PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO EXTINTA. ALEGAÇÃO DE REVOGAÇÃO DA VANTAGEM POR MEIO DE DECRETO AFASTADA. LEI POSTERIOR QUE REVOGA DE MANEIRA EXPRESSA A LEI QUE PREVIA O PAGAMENTO DA VERBA. ART. 2º, §1º, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. EXPEDIÇÃO DE DECRETO APENAS PARA DAR EFETIVIDADE À NOVA LEI. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. TEMA Nº 24/STF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. NÃO OCORRÊNCIA. VERBA DE CARÁTER TRANSITÓRIO E PRECÁRIO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTA CORTE. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. REEXAME PREJUDICADO. (...) c) Tema nº 24/STF: não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos. (...) (TJPR - 2ª Câmara Cível - 0000171-02.2020.8.16.0206 - Irati - Rel.: DESEMBARGADOR ROGÉRIO LUIS NIELSEN KANAYAMA - J. 09.09.2021) (original sem destaque)

Portanto, verifica-se que a jurisprudência possui firme entendimento de que as verbas de caráter transitório e precário não são incorporadas aos vencimentos e, assim, não são protegidas pelo princípio constitucional da irredutibilidade salarial.

No caso em análise, como já elucidado, o consulente questionou sobre a suplementação de carga horária de professores e pedagogos, a qual configura-se como uma gratificação, de caráter transitório e extraordinário.

Assim, conclui-se pela possibilidade de alteração do seu valor através de lei municipal, bem como a sua redução, para ser estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério.

Não obstante também considere que não há violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, o Ministério Público de Contas<sup>12</sup> entende que a pretensão do consulente esbarra no princípio da valorização dos profissionais da educação e da condignidade da remuneração.

12 Parecer 51/22-PGC, peça 14.

Porém, divirjo deste entendimento, e, nos termos da fundamentação acima exposta, coaduno com o opinativo da unidade técnica. Não se verifica impedimento legal para a supressão ou redução de gratificação de suplementação de carga horária.

A valorização dos profissionais da educação deve ser assegurada sim, por exemplo, com o estabelecimento de remuneração adequada, piso salarial, garantia de condições adequadas para o trabalho, entre outros.

Esse princípio, por si só, não tem capacidade de engessar a gestão pública, imbuída de discricionariedade, na busca por economicidade e atendimento ao equilíbrio das finanças públicas.

Logo, responde-se de maneira única aos dois questionamentos do consulente:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno<sup>13</sup>.

## 2.1 VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCIDO)

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno<sup>14</sup>.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>15</sup> para as devidas anotações. Em seguida, autorizo o encerramento

13 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

14 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

15 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>16</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL (RELATOR DESIGNADO)

Conforme relatado, trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Pinhalão, senhor Dionísio Arrais de Alencar, em que questiona:

- 1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?
- 2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O Ilustre relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, propõe a seguinte resposta:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno.

Sobreveio, então, proposta de voto divergente apresentada pelo Excelentíssimo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva no seguinte sentido:

- 1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que o valor por hora da suplementação de carga horária seja maior que o valor por hora normal pago aos profissionais da educação.

- 2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

Se o valor fixado pela legislação municipal representar, no caso concreto, remuneração por hora inferior àquela paga ao servidor pela jornada normal, é obrigatória a elevação do valor ao patamar mínimo equivalente ao da jornada normal, a fim de que não haja ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos e da valorização dos profissionais da educação.

Com a devida vênia a ambos os entendimentos, apresento uma terceira via de resposta.

<sup>16</sup> “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

De início, registro que me coaduno com o posicionamento do relator no sentido de que a verba em questão não está acobertada pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos.

Entendo, porém, que mesmo diante da possibilidade de redução do valor pago a título de trabalho extraordinário, este necessariamente deverá corresponder a, no mínimo, cinquenta por cento a mais do valor devido pela carga horária normal, a teor do artigo 7º, inciso XVI da Constituição Federal [o qual é aplicável aos servidores públicos por força do artigo 39, §3º da mesma Constituição<sup>17</sup>]:

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

[...]

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

A fim de facilitar a compreensão da tese aqui defendida, imagine-se que o Município tivesse fixado, a título de trabalho extraordinário, uma gratificação correspondente a 70% da hora normal devida ao servidor beneficiário.

Neste caso, seria possível a redução do aludido percentual, desde respeitado o patamar mínimo de 50% fixado na Constituição.

Como consequência, o segundo quesito formulado deve ser respondido negativamente, uma vez que o dispositivo constitucional previu como base para o cálculo do valor a ser pago a título de hora extra a remuneração devida pelo serviço normal, o que, a meu sentir, não abre brecha para aplicação de outra remuneração que não a do servidor beneficiário da gratificação.

Entendo, portanto, que os quesitos formulados devem ser respondidos no seguinte sentido:

1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que seja superior a, no mínimo, cinquenta por cento da remuneração devida ao beneficiário pelo seu serviço normal, em atenção ao disposto no artigo 7º, XVI, da Constituição Federal.

2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O valor da suplementação deve ter como base de cálculo, no mínimo, o valor devido ao beneficiário pelo seu serviço normal. Assim, só será possível fixar o valor da suplementação da carga horária no nível inicial do plano de cargos caso o servidor beneficiário esteja neste estágio da carreira.

17 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [...]

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Por fim, atendendo ao sugerido em Sessão Plenária pelo Excelentíssimo Procurador-Geral, Doutor Gabriel Guy Léger, esta decisão deverá ter seus efeitos modulados, atribuindo-lhe eficácia a partir do ano de 2025.

### 3.1 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL (VENCEDOR)

Assim, VOTO pelo conhecimento e, no mérito, pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

I - Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que seja superior a, no mínimo, cinquenta por cento da remuneração devida ao beneficiário pelo seu serviço normal, em atenção ao disposto no artigo 7º, XVI, da Constituição Federal.

II - Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O valor da suplementação deve ter como base de cálculo, no mínimo, o valor devido ao beneficiário pelo seu serviço normal. Assim, só será possível fixar o valor da suplementação da carga horária no nível inicial do plano de cargos caso o servidor beneficiário esteja neste estágio da carreira.

Por fim, atendendo ao sugerido em Sessão Plenária pelo Excelentíssimo Procurador-Geral, Doutor Gabriel Guy Léger, esta decisão deverá ter seus efeitos modulados, atribuindo-lhe eficácia a partir do ano de 2025.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em conhecer da presente Consulta e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que seja superior a, no mínimo, cinquenta por cento da remuneração devida ao beneficiário pelo seu serviço normal, em atenção ao disposto no artigo 7º, XVI, da Constituição Federal;

II - Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O valor da suplementação deve ter como base de cálculo, no mínimo, o valor devido ao beneficiário pelo seu serviço normal. Assim, só será possível fixar o valor da suplementação da carga horária no nível inicial do plano de cargos caso o servidor beneficiário esteja neste estágio da carreira;

III - Esta decisão deverá ter seus efeitos modulados, atribuindo-lhe eficácia a partir do ano de 2025;

IV - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA respondeu a Consulta nos seguintes termos:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial. A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno. (voto vencido)

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 6 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária nº 38.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**