



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 712256/24
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ESPIGÃO ALTO DO IGUAÇU
INTERESSADO: AGENOR BERTONCELO
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2357/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Servidor público municipal. Cargo estruturado para jornada de 40 horas semanais. Pretensão de redução da jornada para 20 horas semanais, sem redução proporcional dos vencimentos. Impossibilidade, em regra. Necessária correlação entre cargo, atribuições, jornada e remuneração. Arts. 37, caput, X e XV, e 39, § 1º, da Constituição Federal. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Tema 24 do STF. Tema 514 do STF utilizado como vetor interpretativo de equivalência entre jornada e remuneração, sem aplicação automática à hipótese inversa. Tema 1.097 do STF. Hipótese excepcional fundada em proteção constitucional qualificada. Precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Redução de jornada com manutenção integral dos vencimentos somente admissível em situações excepcionais, devidamente amparadas por fundamento constitucional, legal ou funcional específico. Resposta pela inviabilidade jurídica da medida, como regra.

I - RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Espigão Alto do Iguaçu, na pessoa de seu representante legal senhor Agenor Bertoncelo, mediante a qual questiona:

Pode o Município, mediante proposição de lei, reduzir a jornada de trabalho de servidor ocupante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de cargo de 40 (quarenta) horas semanais para 20 (vinte) horas semanais, sem a redução dos vencimentos?

Pelo Despacho 1729/24-GCILB (peça 6) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 145/24 (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 Interno¹. Pelo Despacho 3/25-CGF (peça 12), a CGF informou que há impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas, pelo que informou que após o julgamento os autos devem retornar à unidade para ciência e eventual adoção de medidas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 354/25 (peça 13), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

Sim, desde que a redução encontre fundamento no interesse público e nos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no caput do artigo 37 da Constituição da República, uma vez que o ente municipal possui capacidade de autoadministração decorrente de sua autonomia constitucionalmente assegurada, bem como seja feita por lei.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer 32/25-PGC (peça 14), concluiu da seguinte maneira:

Plausível é a redução de jornada de trabalho de determinado cargo, sem redução de vencimentos, desde que tal situação não atenda a uma demanda individual de servidor, mas ao interesse público da

¹ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administração, e observadas as regras contidas nos artigos 37 e 39 da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual; o que pressupõe a prévia constituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes para se promover alterações do regime jurídico único e nos planos de carreira.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (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 possibilidade de, mediante lei, reduzir a jornada de trabalho de servidor público sem a redução do vencimento. Questionou, em suas palavras:

Pode o Município, mediante proposição de lei, reduzir a jornada de trabalho de servidor ocupante de cargo de 40 (quarenta) horas semanais para 20 (vinte) horas semanais, sem a redução dos vencimentos?

Inicialmente, cabe pontuar que a alteração da carga horária de servidor público se enquadra como um assunto de interesse local, portanto compete aos municípios legislar sobre o assunto, nos termos do art. 30, inciso I², da Constituição Federal.

A Constituição Federal também estabelece, em seu art. 37, inciso X³, que a remuneração dos agentes públicos somente pode ser fixada ou alterada através de lei específica.

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ Art. 37 (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à redução da carga horária pela municipalidade, este Tribunal já se manifestou quanto à possibilidade. Veja-se o trecho do dispositivo do Acórdão 3112/15-Tribunal Pleno⁴, que respondeu consulta com força normativa acerca do assunto:

I – Conhecer da presente Consulta formulada por Pedro Sergio Mileski, prefeito do Município de Marilândia do Sul, para, no mérito, responder os questionamentos, no sentido de que (i) **é possível a redução da jornada de trabalho pelo Município de seus servidores**; (ii) é admissível a consequente redução proporcional da remuneração, desde que observada a irredutibilidade dos vencimentos daqueles já empossados; (iii) pode referida redução, (iv) assim como eventual majoração, ser direcionada a determinados cargos e/ou carreiras, observado o princípio da isonomia, diante das atividades desempenhadas em cada cargo/carreira; (v) a municipalidade não está vinculada à Lei Federal n.º 8.662/93 no que diz respeito à carga horária, por não possuir caráter de lei nacional; (vi) podendo, contudo, ser utilizada como parâmetro para a legislação municipal.

Ainda, a Administração Pública, ao exercer sua competência legislativa, tem a legitimidade para alterar, por meio de lei, a relação previamente estabelecida com o agente público. Isso inclui a possibilidade de modificar a carga horária, desde que tal alteração ocorra dentro dos limites constitucionais, respeitando os princípios da isonomia, da moralidade administrativa e da publicidade. Esses princípios requerem que qualquer modificação seja feita de maneira clara, transparente e embasada em uma necessidade pública legítima.

Aliás, é amplamente reconhecido que não existe direito adquirido ao regime jurídico estabelecido por lei, o qual pode ser alterado unilateralmente pela Administração.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal:

⁴ Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 inviável 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 e 28 jun. 2005).

Conforme bem pontuou o Ministério Público de Contas, o Município possui poder discricionário para, de forma unilateral, alterar as condições do serviço e a remuneração dos ocupantes de cargos públicos, incluindo a carga horária de trabalho, que deve ser cumprida, uma vez que não há direito adquirido em relação ao regime jurídico.

Ainda, importa mencionar que incide sobre o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos a irredutibilidade prevista no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal. Leia-se:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A jurisprudência é assente quanto à necessidade de preservação da irredutibilidade remuneratória, e o entendimento é consolidado pelo STF⁵.

Portanto, a possibilidade de modificar a jornada de trabalho dos servidores não pode implicar na diminuição dos vencimentos, o que afrontaria o princípio da irredutibilidade salarial.

Ademais, corroboro o entendimento do Ministério Público de Contas quanto à necessidade de instituição de um conselho de política de administração e remuneração pessoal, em obediência ao art. 39 da Constituição Federal.

Sobre tal exigência, considero irretocável a fundamentação do órgão ministerial e acolho como razões de decidir e transcrevo:

Com efeito, assim disciplina o artigo 39, da Constituição Federal:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Tal redação foi validada pela ADI nº 2.135, conforme deliberação Plenária firmada em 06/11/2024.

Destarte, qualquer alteração no plano de carreira municipal não pode prescindir da instituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

Aliás, neste sentido já preconizava o artigo 33 da Constituição do Estado do Paraná, consoante redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000, o qual, à toda evidência, vem sendo ignorado pelo consulente.

Confira-se o teor do dispositivo constitucional estadual, de observância obrigatória aos municípios paranaenses:

Art. 33. O Estado e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores

⁵ “É pacífica a jurisprudência da Corte de que não há direito adquirido a regime jurídico, devendo ser assegurada, entretanto, a irredutibilidade de vencimentos”.
RE 688672 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 09/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-10-2014 PUBLIC 07-10-2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

designados pelos respectivos Poderes. § 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos; IV - sistema de méritos objetivamente apurados para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira; V - remuneração adequada à complexidade e responsabilidade das tarefas e à capacitação profissional; VI - tratamento uniforme aos servidores públicos, no que se refere à concessão de índices de reajuste ou outros tratamentos remuneratórios ou desenvolvimento nas carreiras. (...) § 5º. A lei poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 27, XI, desta Constituição. § 6º. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

No mesmo sentido é a regra constitucional federal, contida no § 1º do artigo 39:

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.

As Constituições Federal e Estadual, portanto, exigem que os entes federativos estabeleçam regras uniformes e detalhadas sobre as condições de trabalho e remuneração dos servidores, incluindo a jornada de trabalho.

Assim, a partir dos dispositivos supracitados, entende-se como condição para alteração da jornada de trabalho, seja para reduzir ou para aumentar a jornada, a observância do princípio da legalidade.

Tal princípio, por sua vez, implica em um exame de contexto que não se pode restringir a um cargo específico, para atender uma demanda individual, sob pena de violação direta dos preceitos constitucionais acima elencados.

Nessa perspectiva, para qualquer alteração nas condições de trabalho dos servidores municipais, seja em relação à carga horária, condições de trabalho, vencimentos ou subsídios, deve ser respeitado a regra constitucional que preconiza a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prévia instituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

Assim, considerando a legislação constitucional, a constituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal é um pressuposto para se promover alterações do regime jurídico único e nos planos de carreira.

Logo, a resposta acerca do questionamento do consulente deve ser a seguinte:

É possível a redução de jornada de trabalho de determinado cargo, sem redução de vencimentos, desde que pautada no interesse público da Administração, e observadas as regras contidas nos artigos 37 e 39 da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual; o que pressupõe a prévia constituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes para se promover alterações do regime jurídico único e nos planos de carreira.

3 VOTO

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

É possível a redução de jornada de trabalho de determinado cargo, sem redução de vencimentos, desde que pautada no interesse público da Administração, e observadas as regras contidas nos artigos 37 e 39 da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual; o que pressupõe a prévia constituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes para se promover alterações do regime jurídico único e nos planos de carreira.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁶ para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis. Em seguida, autorizo o encerramento

⁶ 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;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁷, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de consulta formulada pelo **MUNICÍPIO DE ESPIGÃO ALTO DO IGUAÇU**, por meio da qual se questiona, em síntese, a possibilidade de redução da jornada de trabalho de servidor ocupante de cargo público estruturado para 40 horas semanais para 20 horas semanais, mediante lei municipal, sem a correspondente redução dos vencimentos.

O Relator, Conselheiro **Ivan Lelis Bonilha**, propôs resposta pela possibilidade da redução da jornada sem diminuição dos vencimentos, desde que a medida esteja justificada pelo interesse público e observe os arts. 37 e 39 da Constituição Federal, bem como o art. 33 da Constituição do Estado do Paraná.

Todavia, **divirjo** do voto proferido pelo relator.

A controvérsia submetida a esta Corte não se resume à possibilidade abstrata de o ente federativo reorganizar seu quadro funcional ou alterar jornadas de trabalho por meio de lei. O ponto juridicamente sensível consiste em saber se é admissível reduzir pela metade a jornada ordinária de cargo já estruturado para 40 horas semanais, preservando-se integralmente a remuneração anteriormente associada a esse regime de trabalho.

Em outros termos, a consulta não trata apenas da alteração formal da jornada. Trata da compatibilidade constitucional de uma alteração legislativa que, na prática, desvincula remuneração e carga horária, mantendo-se o padrão remuneratório apesar da redução substancial da contraprestação funcional.

É a partir dessa premissa que passo à fundamentação.

⁷ 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."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Delimitação da controvérsia e insuficiência do interesse público genérico.

É certo que os Municípios possuem autonomia política e administrativa para organizar seus quadros de pessoal, criar, alterar ou extinguir cargos, definir jornadas de trabalho e disciplinar o regime jurídico de seus servidores, observadas as normas constitucionais aplicáveis.

Também é correto afirmar que inexistente direito adquirido a regime jurídico funcional imutável, inclusive quanto à forma de composição da remuneração, desde que preservada a garantia da irredutibilidade de vencimentos. Essa orientação encontra respaldo no Tema 24 do Supremo Tribunal Federal, no qual se fixou a tese de que *“não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos”*.

Todavia, a autonomia municipal não é cláusula de imunidade em relação aos princípios constitucionais da Administração Pública. A lei municipal, embora seja instrumento necessário para disciplinar cargos, jornadas e remunerações, não é suficiente, por si só, para validar qualquer conformação normativa da despesa com pessoal.

A alteração legislativa deve respeitar limites materiais decorrentes dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, razoabilidade, eficiência e responsabilidade fiscal. Em matéria remuneratória, esses limites são ainda mais relevantes, porque a despesa com pessoal possui natureza continuada, impacto orçamentário permanente e repercussões sobre a coerência interna do regime funcional.

Por essa razão, a invocação genérica do interesse público não basta para legitimar a redução da jornada de 40 para 20 horas semanais com manutenção integral dos vencimentos.

Isso porque o critério do interesse público, quando invocado em termos genéricos, não constitui parâmetro jurídico suficiente para justificar alteração estrutural do regime remuneratório. Em matéria de pessoal, o interesse público deve ser concretamente demonstrado e juridicamente qualificado, não podendo servir de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamento para legitimar medidas que, em sua materialidade, resultem na concessão de vantagem indireta sem correspondência com a prestação funcional ou com alteração real das atribuições do cargo.

A divergência em relação ao voto condutor, portanto, não está em negar a competência municipal para reorganizar cargos e jornadas, mas em afirmar que essa competência não autoriza, sem fundamento jurídico qualificado, a criação de vantagem remuneratória indireta decorrente da redução substancial da jornada sem correspondente adequação do padrão remuneratório.

2. Correlação constitucional entre cargo, atribuições, jornada e remuneração.

A remuneração do servidor público não se vincula à pessoa em abstrato, mas ao exercício de cargo público dotado de determinadas atribuições, responsabilidades, complexidade, requisitos de investidura, peculiaridades funcionais e regime de trabalho.

Essa compreensão decorre do art. 39, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório deve observar, entre outros elementos, a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade e as peculiaridades dos cargos.

Embora não exista uma equivalência aritmética rígida entre jornada e remuneração, a Constituição impõe racionalidade institucional à disciplina remuneratória. A jornada ordinária constitui elemento relevante da conformação do cargo e da definição do correspondente padrão remuneratório.

Assim, quando um cargo foi estruturado para jornada de 40 horas semanais, com vencimentos definidos a partir desse regime jurídico-funcional, a redução da jornada para 20 horas semanais, sem qualquer adequação

⁸ 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. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remuneratória e sem alteração substancial das atribuições ou responsabilidades, produz efeito econômico relevante: o valor relativo da hora trabalhada é duplicado.

Não se trata, portanto, de mera preservação nominal de vencimentos. Trata-se de alteração material da relação entre remuneração e prestação funcional, com potencial criação de vantagem indireta não justificada por modificação qualitativa do cargo nem por fundamento constitucional ou legal específico.

Essa circunstância tensiona os princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como a reserva legal em matéria remuneratória, prevista no art. 37, X⁹, da Constituição Federal.

A lei pode reorganizar cargos e jornadas. Contudo, não pode, sob a aparência de reorganização administrativa, criar vantagem patrimonial indireta incompatível com a substância da situação funcional.

3. Irredutibilidade de vencimentos e inexistência de direito adquirido a regime jurídico.

A garantia da irredutibilidade de vencimentos, prevista no art. 37, XV¹⁰, da Constituição Federal, protege o servidor contra decréscimo remuneratório arbitrário. Seu objetivo é impedir que alterações legislativas ou administrativas reduzam indevidamente o valor nominal da remuneração legitimamente percebida.

Essa garantia, contudo, não pode ser convertida em fundamento automático para preservação integral dos vencimentos em toda e qualquer hipótese de redução da jornada de trabalho.

A irredutibilidade veda redução remuneratória injustificada; não autoriza, por si só, a manutenção do mesmo padrão remuneratório quando há

⁹ 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: X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

¹⁰ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diminuição substancial da contraprestação funcional, salvo quando presente fundamento jurídico qualificado que imponha ou justifique tal preservação.

O Tema 24¹¹ do Supremo Tribunal Federal reforça essa distinção. De um lado, reconhece a inexistência de direito adquirido a regime jurídico; de outro, preserva a garantia da irredutibilidade de vencimentos. Dessa combinação resulta que o legislador pode alterar regimes funcionais, mas deve fazê-lo sem romper a coerência constitucional do sistema remuneratório.

Desse modo, se a Administração pretende instituir jornada inferior para determinado cargo, deve observar a respectiva matriz remuneratória, o conteúdo ocupacional do cargo, a continuidade do serviço, a isonomia entre servidores e a sustentabilidade da despesa pública.

A manutenção integral da remuneração na hipótese de redução substancial da jornada exige fundamento adicional. Não decorre automaticamente da irredutibilidade de vencimentos nem da autonomia legislativa municipal.

4. Tema 514 do STF: vetor interpretativo de equivalência, sem aplicação automática à hipótese inversa.

O Tema 514 do Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a ampliação da jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor viola a regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos:

Tese: I - A ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos; II - No caso concreto, o § 1º do art. 1º do Decreto estadual 4.345, de 14 de fevereiro de 2005, do Estado do Paraná não se aplica aos servidores elencados em seu caput que, antes de sua edição, estavam legitimamente submetidos a carga horária semanal inferior a quarenta horas.

¹¹ Tese: I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, é autoaplicável; II - Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É importante reconhecer, com precisão técnica, que esse precedente tratou da hipótese inversa à ora examinada. No Tema 514, discutia-se o aumento da carga horária sem correspondente acréscimo remuneratório, situação que reduz o valor relativo da remuneração do servidor.

Não se pode, portanto, afirmar que o Tema 514 resolva diretamente a presente consulta. Sua aplicação aqui não é literal nem automática.

Todavia, o precedente fornece um vetor interpretativo relevante: a necessidade de preservar uma relação minimamente racional entre jornada exigida e remuneração paga. Se a ampliação da jornada sem acréscimo remuneratório pode caracterizar redução indireta da remuneração, a redução substancial da jornada sem adequação remuneratória pode, em sentido inverso, produzir elevação indireta do valor-hora, com potencial afronta à isonomia, à moralidade e à racionalidade do gasto público.

O ponto comum entre as hipóteses não é a irredutibilidade em sentido estrito, mas a exigência constitucional de coerência entre prestação funcional e remuneração pública.

Assim, o Tema 514 deve ser utilizado como reforço argumentativo da ideia de equivalência material entre jornada e remuneração, e não como precedente diretamente determinante da solução da presente consulta.

5. Tema 1.097 do STF: hipótese excepcional fundada em proteção constitucional qualificada.

O Tema 1.097¹² do Supremo Tribunal Federal reconheceu a aplicação, aos servidores públicos estaduais e municipais, do art. 98, §§ 2º e 3º¹³, da Lei n. 8.112/1990, relativo à concessão de horário especial ao servidor com deficiência ou ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

¹² **Tese:** Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990.

¹³ Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo. § 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. § 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse precedente, o Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de redução da jornada, sem redução remuneratória, em contexto específico de proteção constitucional qualificada, relacionado à dignidade da pessoa humana, à igualdade material, à proteção da pessoa com deficiência, ao direito à saúde e ao melhor interesse da criança ou dependente com deficiência.

A existência dessa hipótese excepcional confirma precisamente a necessidade de fundamento jurídico qualificado para admitir redução de jornada sem prejuízo remuneratório.

O Tema 1.097 não autoriza, de forma geral, que o ente federativo reduza, por conveniência administrativa, a jornada de cargo comum de 40 para 20 horas semanais com preservação integral dos vencimentos. Ao contrário, evidencia que a manutenção remuneratória em caso de redução de jornada depende de causa constitucional ou legal específica, compatível com valores superiores do ordenamento jurídico.

Logo, a situação excepcional reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal não se confunde com a reorganização ordinária de cargos e jornadas no âmbito municipal.

6. Princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

A redução da jornada de cargo estruturado para 40 horas semanais para 20 horas semanais, com manutenção integral dos vencimentos, produz relevante impacto sobre a coerência interna do regime de pessoal.

Servidores submetidos a jornadas substancialmente distintas poderiam passar a receber remuneração equivalente, sem que houvesse alteração proporcional das atribuições, das responsabilidades, da complexidade do cargo ou outro fundamento jurídico materialmente suficiente.

Essa situação compromete a isonomia administrativa, pois cria tratamento remuneratório privilegiado sem causa justificadora adequada. Também



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afeta a moralidade administrativa, na medida em que permite vantagem patrimonial indireta sem correspondente contraprestação funcional.

Sob a ótica da eficiência, a medida eleva o custo unitário do trabalho público, reduzindo a racionalidade do gasto administrativo. A Administração Pública deve buscar adequada relação entre os recursos despendidos e os serviços prestados, especialmente em matéria de pessoal, que possui impacto permanente sobre a despesa pública.

Assim, salvo situação excepcional devidamente justificada, a manutenção integral dos vencimentos com redução substancial da jornada revela-se incompatível com a lógica constitucional da remuneração pública.

7. Precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e orientação de controle externo.

Sob a perspectiva do controle externo, a matéria deve ser analisada com especial atenção à substância econômica da medida e aos seus efeitos sobre a legalidade, a moralidade, a isonomia e a eficiência administrativa.

No âmbito deste Tribunal de Contas, o Acórdão n. 3603/17¹⁴ – Tribunal Pleno, relativo ao Município de Dois Vizinhos, examinou situação em que houve redução de jornada de cargos de 40 para 20 horas semanais acompanhada da instituição de gratificação de 100%, destinada a preservar o mesmo patamar remuneratório. Conforme consignado no voto originário analisado, a medida foi considerada irregular por configurar artifício destinado a manter remuneração integral com metade da carga horária, em afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

¹⁴ Trecho da fundamentação: percebe-se que os Decretos de nomeação, que previram a gratificação de 100%, extrapolou os limites legais ao conceder vantagem remuneratória sem previsão legal. Não consta dos autos lei em sentido estrito que autoriza o pagamento desses valores. Ainda, a gratificação concedida foi artifício encontrado pelo então Prefeito Municipal para garantir que os servidores nomeados, mesmo diante da redução de carga horária, de 40 horas semanais para 20 horas, continuassem a perceber mensalmente os valores que vinham recebendo, sem acréscimo em suas responsabilidades. Vejo que o cargo, requisitos, atribuições, tudo permaneceu idêntico, pois, antes, dois dos agentes estavam nomeados ao cargo de Monitor Técnico I, com carga horária de 40 horas semanais. Depois, com essa nova nomeação, os vencimentos se mantiveram, mas a jornada de trabalho diminuiu pela metade. Isso fere não só o princípio da legalidade, conforme exposto, como também os princípios da impessoalidade, moralidade pública e eficiência. Ocorre que segundo consta dos autos, os valores pagos pelo Município de Dois Vizinhos aos agentes pelo acréscimo remuneratório da gratificação de 100% teriam sido devolvidos aos cofres públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O núcleo jurídico desse precedente não se restringe à forma utilizada — gratificação —, mas à reprovação da manipulação normativa destinada a preservar o mesmo padrão remuneratório apesar da redução substancial da jornada, sem correspondente fundamento material.

Em sede de consulta, o TCE-PR também consolidou diretrizes compatíveis com essa orientação.

No Acórdão n. 6112/15 – Tribunal Pleno, admitiu-se a redução de jornada, inclusive com adequação remuneratória, desde que observados a irredutibilidade de vencimentos dos servidores já empossados e os demais princípios constitucionais aplicáveis.

Do mesmo modo, no Acórdão n. 2933/18 – Tribunal Pleno, reconheceu-se a viabilidade de redução de jornada por lei específica, a pedido do servidor e com anuência da Administração, admitindo-se a redução proporcional da remuneração quando houver adesão voluntária, sem prejuízo do interesse público e da continuidade dos serviços.

Por sua vez, o TJ-SP¹⁵, em controle de constitucionalidade, assentou que a redução de jornada sem correspondente redução dos vencimentos configura vantagem pecuniária indevida, em afronta aos princípios da moralidade, razoabilidade e finalidade (ADI n. 2007957-86.2021.8.26.0000, Órgão Especial, j. 02.02.2022).

A orientação que se extrai desses precedentes é compatível com a tese ora proposta: a redução de jornada não é, em si, vedada; o que se mostra juridicamente problemático é a redução substancial da jornada de cargo existente com manutenção integral da remuneração, sem fundamento jurídico específico e sem correspondência com alterações reais nas atribuições, responsabilidades ou condições funcionais.

8. Síntese conclusiva da fundamentação.

¹⁵ Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Administração Municipal, no exercício de sua autonomia, pode promover, mediante lei, reorganizações estruturais de cargos, carreiras e jornadas de trabalho, inclusive com definição de matriz remuneratória adequada ou criação de regimes específicos, desde que respeitados os limites constitucionais — notadamente legalidade, isonomia, moralidade, eficiência, razoabilidade e responsabilidade fiscal — e mantida correlação racional entre remuneração, atribuições, complexidade e regime de trabalho (art. 39, § 1º, CF).

Nesse contexto, admitem-se: (i) a criação ou reestruturação de cargos com jornadas e remuneração compatíveis; (ii) a reorganização administrativa prospectiva; e (iii) a redução de jornada a pedido do servidor, com redução proporcional de vencimentos. Por outro lado, a redução de jornada sem correspondente redução remuneratória somente se legitima em hipóteses excepcionais, fundadas em norma constitucional, legal ou precedente vinculante específico (v.g., Tema 1.097 do STF).

De modo geral, a diminuição substancial da jornada com manutenção integral dos vencimentos configura majoração indireta do valor-hora e pode representar vantagem indevida se desacompanhada de fundamento jurídico qualificado, não bastando a invocação genérica do interesse público. A garantia de irredutibilidade de vencimentos protege contra reduções arbitrárias, mas não autoriza, por si só, a dissociação entre jornada e remuneração. Por fim, ainda que o Tema 514 do STF não se aplique automaticamente à hipótese inversa, reforça a exigência de coerência entre carga horária e retribuição.

Diante do exposto, proponho voto para firmar o entendimento da consulta como: *não é juridicamente admissível, em regra, a redução da jornada de cargo público municipal de 40 para 20 horas semanais com manutenção integral dos vencimentos, salvo se demonstrada hipótese excepcional, amparada por fundamento constitucional, legal ou funcional específico, apto a justificar a preservação remuneratória.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

CONHECER da Consulta, uma vez presentes os pressupostos legais e, no mérito, **RESPONDÊ-LA** nos termos seguintes: não é juridicamente admissível, em regra, a redução da jornada de cargo público municipal de 40 para 20 horas semanais com manutenção integral dos vencimentos, salvo se demonstrada hipótese excepcional, amparada por fundamento constitucional, legal ou funcional específico, apto a justificar a preservação remuneratória.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor), AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e MURYEL HEY.

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencido), respondeu à consulta no sentido da possibilidade de redução de carga horária sem redução de remuneração, mediante ocorrência de interesse público, pressupostos legais e constitucionais.

Presente a Procuradora do Ministério Público de Contas VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 16 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 31.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência