

## OS CARGOS EM COMISSÃO E O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS

**Luciano Elias Reis.** Advogado. Sócio do escritório Reis, Corrêa e Lippmann Advogados Associados. Mestrando na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo e Processo Civil no Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Coordenador da Especialização em Direito Municipal pelo CESUL. Professor da Universidade Tuiuti do Paraná e da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR. Co-autor do livro Estado, Direito e Sociedade (IGLU Editora). Autor de diversos artigos jurídicos. Contato: [luciano@rcl.adv.br](mailto:luciano@rcl.adv.br)

### I - Introdução

O presente artigo tem por desiderato abordar as constantes diminuições de vencimentos de cargos em comissão (também denominados de cargos de confiança), conforme corriqueiramente tem ocorrido em alterações descuidadas de gestores públicos. Salienta-se que estas modificações têm gerado prejuízos a inúmeros servidores providos em cargos de comissão e, ainda pior, fomentado o crescimento de passivos decorrentes de diversas decisões judiciais, as quais de forma escorreita estão rechaçando qualquer alteração no vencimento de cargos em comissão que venham a ocasionar a sua redutibilidade.

### II - A inconstitucionalidade da redutibilidade do vencimento dos cargos em comissão

Em primeiro lugar, faz-se necessário recorrer ao artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal de 1988 prescreve o princípio da irredutibilidade do vencimento, *in verbis*

“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;”

No mesmo diapasão, diversas Constituições Estaduais repetem o mesmo teor do dispositivo supracitado, consoante se pode extrair da Constituição do Estado do Paraná, a qual possui prescrição similar em seu artigo 34, II:

**Art. 34.** São direitos dos servidores públicos, entre outros:

I - vencimentos ou proventos não inferiores ao salário mínimo;

II - irredutibilidade do subsídio e dos vencimentos dos ocupantes de cargo e emprego público, ressalvado o que dispõe o artigo 37, XV, da Constituição Federal;

Desse modo, conforme se visualiza da inteligência dos preceptivos constitucionais em lume, é inconstitucional qualquer ato ou conduta, independentemente de quem seja o autor, que ocasione a redutibilidade do vencimento do servidor público.

Vale destacar que o princípio da irredutibilidade tem por escopo garantir segurança, estabilidade e visão prospectiva aos agentes públicos.

Acerca do princípio da irredutibilidade dos vencimentos, Celso Antônio Bandeira de Mello assenta expressamente que “aos servidores públicos é assegurada a irredutibilidade de vencimentos.”<sup>1</sup>

Por conseguinte, qualquer legislação municipal, estadual, distrital ou federal que venha a efetuar uma minoração dos vencimentos de um determinado cargo público estará infringindo a Constituição Federal.

Para demonstrar a ilicitude desta conduta, impreterível recorrer à pirâmide kelseniana,<sup>2</sup> a qual é mencionada como fundamento para a supremacia da Constituição Federal nas palavras de José Afonso da Silva:

“Nossa Constituição é rígida. Em conseqüência, é a lei fundamental e suprema do Estado Brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos.

Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.”<sup>3</sup>

Desse modo, interpretando sistematicamente qualquer legislação infraconstitucional em conjunto com o art. 37, XV, da Constituição Federal, infere-se sob a clareza solar que a Administração Pública não pode reduzir

---

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 284.

<sup>2</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura del Derecho*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitário, 2001, p. 201 e ss.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 46.

os vencimentos dos agentes públicos<sup>4</sup>, nem mesmo àqueles providos em cargos em comissão.

Sobre a diferença entre os cargos efetivos e os cargos em comissão, José dos Santos Carvalho Filho explica didaticamente:

“Cargos efetivos são aqueles que se revestem de caráter de permanência, constituindo a maioria absoluta dos cargos integrantes dos diversos quadros funcionais. Com efeito, se o cargo não é vitalício ou em comissão, terá que ser necessariamente efetivo. (...) Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominadas de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade.”<sup>5</sup>

Para consubstanciar esta vedação, vale ainda lembrar que a *interpretação conforme a Constituição* pode correlacionar-se à mera “interpretação adequada dos valores e princípios constitucionais, ou a declaração de inconstitucionalidade de uma das interpretações possíveis de uma norma ou, ainda, a declaração de não-incidência da norma a determinada situação de fato, por importar em violação da Constituição.”<sup>6</sup> (sem gritos no original)

Nesta toada, sobre a extensão do princípio da irredutibilidade salarial aos cargos em comissão, enfatiza-se que tal situação já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, o qual possui entendimento no sentido de que é plenamente aplicável aos agentes públicos providos em cargos em comissão:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. VANTAGEM DENOMINADA "DIFERENÇA INDIVIDUAL". LEI N. 9.421/96. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DETERMINANDO O PAGAMENTO DA PARCELA. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO ANTE O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS [ART. 37, XV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. A Lei n. 9.421/96 instituiu o Plano de Cargos e Salários do Poder Judiciário, dando lugar, no momento da implementação dos novos estipêndios nela fixados, a decréscimo remuneratório com relação a alguns servidores. 2. Os que sofressem o decréscimo receberiam a diferença a título de "Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI", que seria absorvida pelos reajustes futuros. 3. A Resolução TSE n. 19.882, de 1.7.97, determinou o pagamento da parcela aos servidores sem vínculo com a Administração. 4. A irredutibilidade de vencimentos dos servidores, prevista no art. 37, XV,

---

<sup>4</sup> Interpretação de agentes públicos em sentido amplo, tal como entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a qual descreve que: “Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 499)

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 583.

<sup>6</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 302.

da Constituição do Brasil, aplica-se também àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública. 5. Segurança concedida. (MS 24580 / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): Min. EROS GRAU, Julgamento: 30/08/2007).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. 1. GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL E DO REEXAME DAS PROVAS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS: APLICAÇÃO TAMBÉM AOS SERVIDORES QUE EXERCEM CARGO EM COMISSÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 599411 AgR / AC - ACRE, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 27/10/2009).

Convém pontuar que a mudança de simbologia, seja de letra ou número (exemplos, C1, DAS4, DAS79, etc.) ou no acréscimo/supressão de atribuições irrelevantes, não afasta o direito de irredutibilidade assegurado ao cidadão investido no cargo em comissão.

Explica-se. Muitas Administrações Públicas modificam a simbologia, bem como acrescentam ou diminuem atribuições irrelevantes, que denomino de meramente formais, na tentativa de burlar o princípio da irredutibilidade dos vencimentos, isto porque após tais mudanças exoneram as pessoas dos cargos em comissão “antigos” (por exemplo, DAS13) no dia 05 de junho de 2010 e nomeiam no dia 06 de junho nos “novos cargos” (por exemplo, DAS27), sendo que nestes novos cargos os vencimentos são minorados.

Ante a situação hipotética relatada, pode-se asseverar que a mudança de simbologia (v. g. os diversos DAS) não tem o condão de legitimar a redução de vencimento no cargo público, inclusive no cargo em comissão, quando não houver a efetiva mudança substancial das atividades desempenhadas e as atribuições do cargo, isto porque, do contrário, haverá simplesmente por intermédio de uma mudança formal de sigla a legitimação da burla do princípio constitucional previsto no inciso XV do art. 37. Por óbvio, esta conclusão prevalece para aqueles servidores que permaneçam, ininterruptamente, na Administração Pública realizando as mesmas tarefas, porém sofram alteração de cargos e redução de vencimentos.

Inclusive, sobre a mera mudança de simbologia, bem como sobre a exoneração de um servidor em cargo em comissão num dia e a nomeação em outro dia em cargo praticamente igual, mudando a simbologia ou aspectos meramente formais, e com vencimento a menor, os Tribunais Pátrios são uníssomos em decidir

que tais situações representam uma verdadeira burla ao princípio da irredutibilidade, consoante se desprende dos julgados abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. CÂMARA DE VEREADORES DE CAPÃO DO LEÃO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 101/00. ARTIGO 23, §§ 1º E 2º, DA LC 101/00 DECLARADOS INCONSTITUCIONAIS PELO STF. ILEGALIDADE CONFIGURADA. 1. A condição de livre nomeação e exoneração dos cargos em comissão não afasta a garantia de irredutibilidade de vencimentos, prevista na Constituição Federal. 2. O artigo 23, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n.º 101/00 - que permitia a redução de vencimentos para adequação dos entes federativos ao [artigo 169 da CF](#) - foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. 3. Servidora ocupante de cargo em comissão que foi exonerada e nomeada no dia seguinte, no mesmo cargo e com a mesma jornada de trabalho, mas com redução vencimental de R\$ 338,40. Ofensa à irredutibilidade de vencimentos. 4. A Resolução n.º 107/2001, que teria reestruturado os cargos e salários dos servidores da Câmara Municipal, não foi juntada aos autos. Ônus que incumbia ao réu. [Artigo 333, II, do CPC](#). APELAÇÃO PROVIDA. (TJRS; AC 70028812162; Pelotas; Quarta Câmara Cível; Rel. Des. Ricardo Moreira Lins Pastil; Julg. 01/04/2009; DOERS 24/04/2009; Pág. 39)

RECURSO DE APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TRANSFORMAÇÃO DE FUNÇÃO COMISSIONADA EM CARGOS DE DIREÇÃO. LEI Nº 8.168/91. DECRETO Nº 228/91. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. IMPOSSIBILIDADE. 1 - Os postulantes ocupavam função de confiança remunerada com a gratificação denominada anteriormente de FC - Função Comissionada, a qual foi transformada em CD - Cargo de Direção, transformação essa que se deu por força do art. 1º, da Lei nº 8.168/91; 2 - A Lei nº 8.168/91, ao transformar as "funções comissionadas" em "cargo de direção" ou "função gratificada", alterou a remuneração dos servidores apelados; 3 - Consoante entendimento pacífico da jurisprudência pátria, o termo vencimento, constante no [art. 37, XV, da CF/88](#) tem acepção ampla, englobando todas as vantagens percebidas pelo servidor, inclusive os vencimentos de cargos ou funções em comissão. 4 - Muito embora os cargos ou funções de comissão sejam demissíveis *ad nutum*, permitindo que sejam retirados do servidor a qualquer tempo, não poderá a Administração reduzir a remuneração dos servidores; 5 - Apelação e remessa oficial improvidas. (TRF 5ª R.; AC 363537; Proc. 2005.05.00.018450-0; CE; Terceira Turma; Rel. Des. Fed. Vladimir Souza Carvalho; Julg. 06/08/2009; DJU 21/08/2009; Pág. 354)

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE OURINHOS. CARGO EM COMISSÃO DESCONTO REFERENTE A PORTARIA 761/98. Ofensa ao Princípio da irredutibilidade de vencimentos Revogação da portaria pela própria administração. Diferenças devidas desde o princípio dos descontos até a data da revogação. Recurso provido. (TJSP; APL 994.06.040131-7; Ac. 4604679; Ourinhos; Terceira Câmara de Direito Público; Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros; Julg. 20/07/2010; DJESP 11/08/2010)

### **Conclusão**

Desse modo, conclui-se de forma objetiva no sentido de que qualquer alteração legislativa, inclusive quando aplicar-se para os cargos em

comissão, não poderá violar o princípio da irredutibilidade de vencimento, haja vista a prescrição calcada no art. 37, XV, da Constituição Federal.

Por esta razão, deverá a Administração Pública tomar a devida cautela quando realizar a mudança na legislação de algum cargo público para alterar tão somente a simbologia ou para acrescentar ou suprimir algumas atribuições do cargo, a fim de evitar que o direito constitucional de irredutibilidade de vencimento não seja infringido.

### **Referências Bibliográficas**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura del Derecho*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitário, 2001

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.