



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 227603/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

**Recurso Extraordinário 964659 – RS**

Relator: Ministro **Dias Toffoli**  
Recorrentes: Greice Alves e outras  
Recorrido: Município de Seberi

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. JORNADA REDUZIDA. SALÁRIO MÍNIMO ASSEGURADO. PROVIMENTO.

1 – **Proposta de Tese de Repercussão Geral (Tema 900)**: Viola os arts. 39, § 3º, e 7º, IV, da Constituição Federal o pagamento de remuneração em valor inferior ao salário mínimo a servidor público civil com jornada reduzida. Precedentes.

2 – Parecer pelo provimento do recurso extraordinário.

Trata-se de recurso extraordinário interposto por Greice Alves, Clarice de Oliveira Santos, Marines Kemitec e Edirudia Wodzick de acórdão prolatado pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, desprovendo a apelação das ora recorrentes, considerou improcedente o pedido de condenação do Município de Seberi ao pagamento da diferença entre as quantias recebidas a título de remuneração e o salário mínimo nacional, considerado o fato de as servidoras recorrentes laborarem com jornada reduzida<sup>1</sup>.

1 “APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SEBERI. COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL. POSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO INFERIOR AO SALÁRIO

De acordo com o aresto recorrido, a garantia do salário mínimo, prevista no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, destina-se aos agentes públicos que laboram em jornada integral de 44 (quarenta e quatro) horas semanais.

As recorrentes, sem embargo, aduzem que, ao calcar-se na possibilidade de remuneração proporcional inferior ao salário mínimo nacional, a decisão colide com o teor do art. 7º, IV, da Constituição, além de contrariar disposição da Lei Orgânica do Município que assegura expressamente o direito vindicado, incidindo em violação simultânea ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/1988).

Certificado o transcurso *in albis* do prazo para contrarrazões, o recurso foi admitido e remetido à Suprema Corte.

Submetida a matéria ao Plenário, pronunciou-se o colegiado pela existência de repercussão geral, em decisão assim ementada:

Direito Constitucional e Administrativo. Servidor público. Possibilidade de recebimento de remuneração inferior a um salário mínimo por servidor público que labora em jornada de trabalho reduzida. Repercussão geral reconhecida.

(DJe 9 ago. 2016)

---

MÍNIMO. Não há que se falar em irregularidade do pagamento de vencimentos em montante inferior ao salário mínimo ao servidor que desempenha jornada semanal de 20 horas. Precedente. APELAÇÃO DESPROVIDA”.(DJe 22 abr. 2010)

Vieram os autos com vista à Procuradoria-Geral da República.

Esses, em síntese, são os fatos de relevo.

Prefacialmente, cumpre assinalar que a alegada vulneração ao princípio da legalidade pressupõe o exame da legislação local supostamente malferida, mediação que inviabiliza a apreciação do presente recurso extraordinário, nesse específico ponto, por impossibilidade de gerar lesão direta e imediata ao Texto Constitucional.

A exclusão do argumento, sem embargo, em nada dificulta o ingresso no mérito da questão ora contemplada em sede de repercussão geral, qual seja, a constitucionalidade do pagamento de remuneração inferior ao salário mínimo nacional a servidor público civil que labora em jornada reduzida.

A orientação perfilhada pela Corte de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul dissente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que merece ser consagrada em sede de repercussão geral.

A Constituição Federal conjuga seus arts. 7º, IV, e 39, § 3º, para reconhecer aos servidores ocupantes de cargo público o direito ao

salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer,

vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Tamanha é a relevância do salário mínimo como direito social que milita em favor da proteção da dignidade humana – postulado fundante da ordem constitucional brasileira – que a Suprema Corte pronunciou-se sobre a inconstitucionalidade progressiva que decorre da estipulação do salário mínimo em patamar aquém do essencial para propiciar o atendimento das necessidades básicas enumeradas no art. 7º, IV, da Constituição de 1988, no julgamento da ADI 1442<sup>2</sup>.

---

2 Colhe-se da ementa: “A insuficiência do valor correspondente ao salário mínimo – definido em importância que se revele incapaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e dos membros de sua família – configura um claro descumprimento, ainda que parcial, da CR, pois o legislador, em tal hipótese, longe de atuar como sujeito concretizante do postulado constitucional que garante à classe trabalhadora um piso geral de remuneração digna (CF, art. 7º, IV), estará realizando, de modo imperfeito, porque incompleto, o programa social assumido pelo Estado na ordem jurídica. A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também compromete a eficácia da declaração constitucional de direitos e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. As situações configuradoras de omissão inconstitucional, ainda que se cuide de omissão parcial, refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado – além de gerar a erosão da própria consciência constitucional – qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança ilegítima da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário. Precedentes: RTJ 162/877-879, Rel. Min. Celso de Mello – RTJ 185/794-796, Rel. Min. Celso de Mello.”(ADI 1442, Rela-

No exame da transcendência da matéria, o Ministro Relator, com total acerto, recuperou as considerações vertidas no voto por ele apresentado no julgamento do Agravo de Instrumento 815869 AgR:

[...]

Vê-se que o direito constitucional à remuneração não inferior ao salário mínimo, aplicável ao servidores em razão do art. 39, § 3º, da Constituição Federal, não comporta exceções. Assim, esse entendimento é de ser conferido no caso do servidor que trabalha em regime de jornada reduzida. Ressalte-se que a previsão constitucional da possibilidade de redução da jornada de trabalho não afasta nem tempera a aplicabilidade da garantia constitucional do salário mínimo.

É o caso de reiterar o posicionamento que o Supremo Tribunal Federal consolidou quanto à matéria, que resguarda aos servidores públicos a remuneração e os proventos no patamar de um salário mínimo. A conclusão pode ser ilustrada pelas decisões que seguem arroladas:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. SALÁRIO-BASE INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. ARTS. 7º, IV, E 39, § 3º (REDAÇÃO DADA PELA EC 19/98), DA CONSTITUIÇÃO. I - Questão de ordem. Matéria de mérito pacificada no STF. Repercussão geral reconhecida. Confirmação da jurisprudência. Denegação da distribuição dos recursos que versem sobre o mesmo tema. Devolução desses RE à origem para adoção dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do CPC. Precedentes: RE 579.431-QO/RS, RE 582.650-QO/BA, RE 580.108-QO/SP, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 591.068-

---

tor Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* 29 abr. 2005).

QO/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes; RE 585.235-QO/MG, Rel. Min. Cezar Peluso. II - Julgamento de mérito conforme precedentes. III - Recurso provido.

(RE-QO-RG 582019, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 13 nov. 2008, publicado em 13 fev. 2009)

Agravo regimental no agravo de instrumento. Servidor público. Jornada reduzida. Remuneração inferior a um salário mínimo. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Suprema Corte vem se pronunciando no sentido de que a remuneração do servidor público não pode ser inferior a um salário mínimo. Esse entendimento se aplica ao servidor que trabalha em regime de jornada reduzida. 2. Agravo regimental não provido. (AI 815869 AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, *DJe* 21 nov. 2014)

1. Servidor público aposentado por invalidez, com proventos proporcionais: direito a que estes não sejam inferiores ao mínimo legal: acórdão recorrido que decidiu em consonância com a orientação da Corte, no sentido de que, a partir da Constituição de 1988 (art. 7º, IV, c/c 39, § 2º - atual § 3º), nenhum servidor - ativo ou inativo - poderá perceber remuneração (vencimentos ou proventos) inferior ao salário mínimo, mesmo quando se tratar de aposentadoria com proventos proporcionais: precedentes. 2. Recurso extraordinário: descabimento: falta de prequestionamento: dispositivos constitucionais suscitados no RE (CF, arts. 5º, XXXVI e 37, caput) não cogitados pelo acórdão recorrido, ao qual não se opuseram embargos de declaração: Súmulas 282 e 356.

(RE 340599, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, *DJ* 28 nov. 2003)

Administrativo. Proventos proporcionais. Inferioridade ao salário mínimo. Impossibilidade. Precedentes do Tribunal.

Fundamentos não afastados pela agravante. Regimental não provido.

(RE 215527 AgR, Relator Ministro NELSON JOBIM, DJ 27 set. 2002)

Mesmo as situações que envolvem remunerações variáveis ou redução da jornada inicialmente prevista não podem esquivar-se da referida garantia constitucional. No Recurso Extraordinário 565621, defendeu a Procuradoria-Geral da República em parecer:

4. Não há violação à ordem jurídica na existência de variação salarial em razão da jornada de trabalho cumprida, porém deve ser respeitado o salário mínimo, direito fundamental e irrenunciável do trabalhador. Aliás, esse parece ser o sentido subjacente à norma inserta no inciso VII do art. 7º, da CF/88, que estabelece “*garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que recebam remuneração variável*”. Registre-se ainda que não se trata aqui de vencimento-base, mas de remuneração abaixo do salário mínimo. Nesse sentido, vale a pena trazer à colação os arestos prolatados nos RREE nºs 265.129-RS (Rel. Exmo. Sr. Min. Ilmar Galvão, DJ de 14.11.2002) e 396.010-SP (Rel. Exmo Sr. Min. Ilmar Galvão, DJ de 14.11.2002) e 396010-SP (Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 14.11.2002) e 396.010-SP (Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 16.06.2006), assim respectivamente ementados:

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. VENCIMENTO BÁSICO NUNCA INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 29, I. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 7º, INC. IV, E 39, § 2º, NA REDAÇÃO ANTERIOR À EC 19/98. A decisão recorrida, ao reconhecer a servidor civil estadual direito a vencimento básico nunca inferior ao salário mínimo, com base no art. 29, inciso I, da Constituição do Estado, contrariou orientação desta Corte de

que a garantia do salário mínimo, prevista no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, sendo de aplicação obrigatória aos servidores civis, por força do art. 39, § 2º, (redação original), da mesma Carta, deve ser entendida, neste caso, como alusiva ao total dos vencimentos, incorrendo em inconstitucionalidade material o dispositivo da Constituição estadual que vincula tal garantia ao vencimento básico. Precedentes: RREE 197.072 e 199.098, do Estado de Santa Catarina. Recurso conhecido e provido para o fim de declarar, "incidenter tantum", inconstitucional o inciso I, art. 29, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e, em consequência, reformar o acórdão que o teve por fundamento.”

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PISO DE VENCIMENTO INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. O Plenário desta Corte, ao julgar os RREE 197.072, 199.098 e 265.129, firmou o entendimento de que o artigo 7º, IV, combinado com o artigo 39, § 2º, ambos da Constituição, se refere à remuneração total recebida pelo servidor em atividade e não apenas ao vencimento base. Agravo Regimental a que nega provimento.”

5. A doutrina também caminha no sentido de reconhecer na fixação do salário mínimo uma garantia constitucional voltada a efetivar seus elementos informativos e atender às necessidades do ser humano, que não deve ser violada em razão da jornada de trabalho:

“Ainda que tenha havido redução de jornada contratualmente prevista, o direito social ao salário mínimo tem o propósito de viabilizar a melhoria das condições de existência dos trabalhadores; se, num caso concreto, o empregador se dispõe a reduzir a jornada de trabalho do empregado, a circunstância não tem o condão de legitimar redução salarial de sorte a atingir o salário mínimo



fixado por lei, porque o que se pretende mediante o comando do art. 7º, IV, é precisamente tornar possível a fruição dos direitos sociais ali prescritos mediante a contraprestação, em dinheiro, do menor valor considerado pela lei.

E, se, demais disso, reputa a norma constitucional que o salário mínimo será fixado em lei, e nacionalmente unificado, parece evidente que o propósito é determinar, de modo incondicionado, o menor valor a ser recebido por qualquer trabalhador no País, máxime porque não se remete à eventualidade de pagamento proporcional em virtude de redução de jornada.

E mais: o pagamento proporcional de salário mínimo diante de redução de jornada importaria, seguramente, ofensa direta ao *caput* do art. 7º, em cujo seio repousa o insuprimível princípio de proteção ao hipossuficiente”. (SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 744-745).

Pela mesma linha de inteligência, entendeu a Procuradoria-Geral da República, no exame da ADPF 336, não ter sido recepcionado, pela ordem constitucional de 1988, o art. 29, *caput*, da Lei 7.210/1984<sup>3</sup>, que estabelecia como piso para o trabalho do preso apenas 3/4 (três quartos) do salário mínimo. Ponderou:

[...]

a remuneração mínima do trabalho executado por pessoas presas deve atender aos parâmetros fixados pela Constituição da República, no art. 7º, IV, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da dignidade humana e ao valor social do trabalho (arts. 1º, IV; 6º, e 170, *caput*, da CR).

---

3 “O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.”

Vem, ainda, em reforço da exegese constitucional aqui defendida, o Recurso Extraordinário 570177, predecessor do verbete de Súmula Vinculante 6<sup>4</sup>, que expressamente distinguiu a situação das praças prestadoras de serviço militar inicial da dos servidores públicos civis, “visto que [estes] têm direitos, garantias, prerrogativas e impedimentos próprios”, dentre os quais se destaca a expressa proteção do salário mínimo (Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, *DJe* 27 jun. 2008. Ementa)<sup>5</sup>.

Recorde-se, por fim, que a violação constitucional emerge do pagamento de remuneração total inferior ao salário mínimo, nada obstando que o vencimento, isoladamente considerado, esteja abaixo desse patamar, como bem orienta o enunciado de Súmula Vinculante 16<sup>6</sup>. Igualmente, convém mencionar que o resguardo,

4 “Não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial.”

5 Com relação às praças, aduziu a Suprema Corte “exercerem múnus público relacionado com a defesa da soberania da pátria”, situação em que a obrigação do Estado limita-se ao fornecimento de “condições materiais para a adequada prestação do serviço militar obrigatório”. Quanto ao mais, asseverou que, com relação aos militares, a Constituição não resguarda a garantia do salário mínimo, no art. 142, § 3º, VIII, nada impedindo o legislador ordinário de prover esse mínimo, a exemplo do que ocorre no art. 18 da Medida Provisória 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas entre outras providências.

6 “Os arts. 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/1998), da Constituição referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”. Ainda no sentido do enunciado acima transcrito: RE 499937 AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, *DJe* 30 nov. 2011; RE-QO-RG 572921, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, *DJe* 6 fev. 2009; RE 439360 AgR,

em sede jurisdicional, do núcleo do direito constitucional ao salário mínimo não há de ser confundido, absolutamente, com formas de equiparação remuneratória sob o fundamento de isonomia<sup>7</sup>.

A normatividade que emana da Constituição Federal de 1988, no que tange ao salário mínimo, há de ser respeitada, não se admitindo a flexibilização do teor dos arts. 39, § 3º, c/c 7º, IV, da Carta constitucional em razão de critérios que supostamente justificam negligenciar a necessidade de atendimento às necessidades vitais básicas do servidor.

Essa forma de compreender a matéria afina-se com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ratificado pelo Brasil na forma do Decreto 591, de 6 de julho de 1992 –, no ponto em que reconhece o direito das pessoas a condi-

---

Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, *DJ* 2 set. 2005; AI 646522 AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, *DJe* 1º dez. 2010.

- 7 Nessa esteira: “DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS MÍNIMOS: SALÁRIO MÍNIMO. ARTIGOS 39, § 2º, E 7º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUTOAPLICABILIDADE. O § 2º do art. 39 da Constituição Federal manda aplicar, aos servidores públicos federais, estaduais e municipais, o disposto no artigo 7º, inc. IV, que assegura salário mínimo aos trabalhadores urbanos e rurais. 2. Tais normas constitucionais, atribuindo, a tais servidores, vencimentos não inferiores a um salário-mínimo, são autoaplicáveis, independentemente, pois, da Lei a que se refere o art. 61, § 1º, II, 'a', da Carta Magna. 3. Não há nesse entendimento qualquer conflito com a Súmula 339 do S.T.F. 4. Precedentes da Corte. 5. R.E. conhecido e provido, para o deferimento do Mandado de Segurança, ficando assegurado, aos servidores do Município recorrido, vencimentos não inferiores a um salário mínimo, sucessivamente vigente, desde a impetração. (RE 195315, Relator Ministro SYDNEY SANCHES, *DJ* 7 ago. 1998)

ções de trabalho justas e favoráveis e à remuneração que proporcione a todos os trabalhadores, no mínimo:

- i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual;
- ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;<sup>8</sup>

A garantia do salário mínimo, repise-se, não está adstrita ou vinculada à duração máxima do trabalho (art. 7º, XIII, da CF/1988<sup>9</sup>), revelando-se como patamar essencial de existência, proteção que não admite retrocesso.

Como já abordado em parecer na ADI 5083, o princípio da vedação do retrocesso social é evolução doutrinária da teoria da irreversibilidade (*Nichtumkehrbarkeitstheorie*) desenvolvida por Konrad Hesse. Essa teoria se pautava na afirmação de que, em matéria de direitos sociais conquistados, uma vez realizada a conformação legal deles, medidas regressivas seriam inconstitucionais, ou seja, haveria irreversibilidade das conquistas sociais alcançadas.<sup>10</sup>

---

8 Art. 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

9 “Duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;”

10 NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *O princípio de proibição de retrocesso social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 101-102.

Jorge Miranda, ao abordar o regime específico dos direitos econômicos, culturais e sociais e explicitar que carecem de conformação normativa, conclui que:

[...] não é possível eliminar, pura e simplesmente, as normas legais e concretizadoras, suprimindo os direitos derivados a prestações, porque eliminá-los significaria retirar eficácia jurídica às correspondentes normas constitucionais. Nisto consiste a regra do não retorno da concretização ou do não retrocesso social, fundada também no princípio da confiança inerente ao Estado de Direito.<sup>11</sup>

O princípio do não retrocesso social, portanto, visa a proteger direitos sociais concretizados por atos anteriores contra medidas retrocessivas, de forma que ocorra sempre ampliação desses direitos. Está implícito no ordenamento jurídico brasileiro, como decorrência do princípio do Estado democrático e social de Direito, do princípio da dignidade do ser humano, do princípio da proteção da confiança e do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais.<sup>12</sup>

No campo dos direitos dos trabalhadores, o princípio da vedação de retrocesso social deriva da norma contida no *caput* do art. 7º da Carta Constitucional, que destaca como direitos do trabalhador não apenas aqueles apontados em seus incisos, como também

---

11 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. Vol. IV. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000, p. 188.

12 SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2010, pp. 445-446.

todo aquele que vise à melhoria de sua condição social. Por conseguinte, há de ser preservado, em sua integralidade, o núcleo do direito ao salário mínimo dos servidores públicos, independentemente da jornada de trabalho por eles cumprida.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo provimento do recurso extraordinário e, para os fins da repercussão geral, adota a seguinte tese:

Viola os arts. 39, § 3º, e 7º, IV, da Constituição Federal o pagamento de remuneração em valor inferior ao salário mínimo a servidor público civil com jornada reduzida.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**  
Procurador-Geral da República

JCCR/RNSL