

Porto Alegre, 5 de dezembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 31.906/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos, RS, solicita orientação técnica e jurídica acerca do Projeto de Lei n. 85, de 2017, que *Institui Turno Único no serviço municipal e dá outras providências.*

II. Primeiramente, é oportuno relacionar que compete ao Prefeito a iniciativa para dispor sobre a matéria de funcionamento da administração municipal, conforme está ao art. 87, VI, da Lei Orgânica do Município, que aduz:

Art. 87 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei;

Assim, qualquer medida de instituição do turno único no Executivo deverá passar pelo Prefeito.

III. Dito isto, é preciso que se atente para o tema da jornada de trabalho. Assim, a jornada de trabalho é o período em que a carga horária é desenvolvida. Por sua vez, a carga horária é aquela prevista para os cargos, empregos públicos e funções, na lei de criação.

A carga horária somente poderá ser alterada por lei específica, que altere o plano de cargos, onde estes encontram-se previstos, observada a irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Constituição Federal).

Perceba-se que alterar a jornada de trabalho é alterar o período em que as atividades administrativas serão realizadas pelos agentes públicos. Tal não abre a possibilidade de que o gestor deixe de fiscalizar o cumprimento da carga horária prevista para o cargo. Em outras palavras, para que o servidor receba o valor integral da sua remuneração é preciso que desempenhe a sua carga horária prevista em lei.

Respeitamos a competência do Prefeito para dispor sobre a matéria, mas não nos furtamos de entregar a jurisprudência do TCE/RS sobre a questão. De pronto, convém ressaltar notícia vinculada pelo site do TCE-RS (<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>) no dia 12/01/2015, com o seguinte teor:

O TCE-RS orienta os administradores públicos a respeito das possibilidades do chamado “turno único” com base em parecer da sua Consultoria Técnica. O tema tem gerado dúvidas, especialmente em algumas Prefeituras e Câmaras Municipais do interior do estado. A orientação do TCE-RS lembra a diferença entre horário de trabalho e jornada de trabalho.

O parecer nº 103/93 do TCE-RS assinala que os jurisdicionados possuem autonomia para organizar os horários de prestação de serviço e para formar bancos de horas para eventuais compensações.

A discricionariedade administrativa dos gestores públicos para estabelecer o horário de trabalho, inclusive por decreto, não envolve, entretanto, qualquer possibilidade legal de redução da jornada de trabalho, fixada por lei em 40 horas semanais.

Não há que se confundir, então, a alteração do horário de trabalho com a alteração da carga horária de trabalho. Esta, fixada em lei, não pode ser modificada por ato administrativo, o que decorre do princípio da hierarquia das normas, salvo se assim expressamente o permitir a lei. Mantida, porém, a mesma carga, isto é, o mesmo número de horas de trabalho em determinada unidade de tempo, por exemplo, o mês, nada impede que a distribuição, no tempo, desse número de horas seja alterada, sempre em atenção à finalidade pública.

Marcos Rolim - Assessoria de Comunicação Social

A notícia relaciona a fiscalização do TCE/RS sobre a instituição do turno único pelos órgãos municipais. Ainda, indica o Parecer n. 103, de 1993, interpretação vigente da Corte de Contas sobre o tema.

O Parecer n. 103, de 1993, do TCE/RS, por sua vez, aduz:

(...)

3) Todavia, é preciso não confundir a alteração do horário de trabalho com a alteração da carga horária de trabalho: esta, fixada em lei, não pode ser modificada por ato administrativo, o que decorre do princípio da hierarquia das normas, salvo se assim expressamente o permitir a lei. Mantida, porém, a mesma carga, isto é, o mesmo número de horas de trabalho em determinada unidade de tempo, v.g., o mês, nada impede seja modificada a distribuição, no tempo, desse número de horas sempre em atenção à finalidade da prestação de serviços, pena de caracterizar- se o vício do desvio de finalidade.

Conforme as palavras do próprio Tribunal de Contas, o consultante deverá observar que a instituição do turno único é medida (que deverá ser motivada) conecta a jornada de trabalho dos servidores. Assim, poderá ser instituída, conforme a discricionariedade do órgão gestor.

Todavia, no que tange ao percebimento da remuneração integral pelo servidor, deverá haver o cumprimento da carga horária prevista em lei, devendo, no caso, existir previsão na norma de turno único da necessidade de compensação, conforme os termos do regime jurídico local.

IV. Ademais, não nos furtamos de entregar a jurisprudência atual do Tribunal de Contas do Estado/TCERS, quando diante de situação reiterada prática pelo Poder Legislativo de município gaúcho:

(...) No que tange ao Item 1.1.4 (pagamento irregular de horas extras), a Instrução apontou a redução da jornada de trabalho de 8 (oito) para 6 (seis) horas diárias (item 1.1.3) gerando uma despesa adicional desnecessária ao ente público, pois, além de não cumprir a carga horária anterior (8 horas), a auditada aumentou seus gastos através da remuneração do serviço extraordinário, a partir da sexta hora.

Por outro lado, a defesa sustenta que sua conduta observou os princípios constitucionais, agindo dentro da legalidade, haja vista a existência de lei autorizativa da instituição do turno único, e que os pagamentos foram realizados em contraprestação a serviços efetivamente prestados pelos servidores.

Nesse contexto, julgo que a questão foi bem dirimida pelo voto condutor da decisão fustigada (fl. 229 – Processo de Contas de Gestão) onde infere que, embora existisse a lei possibilitando a redução da jornada de trabalho, era imprescindível que o Administrador fizesse a devida análise e o planejamento prévio a fim de verificar se tal redução observaria os princípios da eficácia e da economicidade. E conclui: “Contudo, não foi esse o procedimento adotado pela Administração, que optou por prosseguir com a prática de redução da jornada de trabalho para 06 horas, apesar de danosa aos cofres públicos.”.

Ademais, constato que as irregularidades em tela também já haviam sido objeto de apontamento e imposição de débito ao jurisdicionado nos exercícios de 2010 e 2011 (Processos nos 0771-0200/10-0 e 0184-0200/11-9).

Dessa forma, irreparável a decisão impositiva do débito. Com relação à penalidade pecuniária, além dos itens de glossa, observo que a mesma encontra fundamento na materialização das inconformidades consignadas nos itens 1.1.1 (inexistência de quadro próprio de pessoal – desde 2002 - composto por servidores adidos do Poder Executivo), 1.1.3 (redução da carga horária em detrimento do regime de compensação de horário – aumento de gastos com pessoal) (...) Assim sendo, não vislumbro fundamentos para o afastamento da penalidade pecuniária, cujo montante foi aplicado de forma condizente com as falhas diagnosticadas. Por fim, quanto ao julgamento das contas, o pedido de alteração não merece guarida, posto que mantidas as falhas, consoante já citado, irreparável a decisão pela Regularidade com Ressalvas Diante do exposto, com esses fundamentos, voto pelo não

provimento do presente Recurso, mantendo-se inalterado o decisum recorrido. (Processo RECURSO DE EMBARGOS Número 004039-02.00/15-7 Exercício 2012 Anexos 003804-02.00/12-1 Data 03/02/2016 Publicação 29/02/2016 Boletim 224/2016 Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO Relator CONS. RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO Gabinete ALGIR LORENZON Origem LEGISLATIVO MUNICIPAL DE FORTALEZA DOS VALOS) (grifou-se)

Conforme as palavras do próprio Tribunal de Contas, o conselente deverá observar que a instituição do turno único é medida que deverá ser motivada com a demonstração do planejamento prévio onde se verifique que a tal redução promove a contenção de gastos (economicidade e eficiência). Ademais, deverá estar conecta à jornada de trabalho dos servidores.

Todavia, no que tange ao percepção da remuneração integral pelo servidor, necessário que haja o cumprimento da carga horária prevista em lei, devendo, no caso, existir previsão na norma de turno único da necessidade de compensação, conforme os termos do regime jurídico local.

Veja-se que a inobservância do argumento acima implica risco de imposição de débito e glosa ao gestor, conforme tem-se na jurisprudência recente.

Na mesma esteira, segue posicionamento rígido da Corte de Contas, quanto ao Poder Executivo:

No que diz respeito ao prejuízo decorrente do pagamento de horas extras na vigência de turno único, conforme apontado no Item 1.10.1, verifico que a realização de serviço extraordinário, com remuneração de horas extras a partir da sexta hora acabou gerando uma despesa adicional desnecessária ao ente público.

Inicialmente, destaco a inexistência de fundamento legal para validar a redução da carga horária dos servidores por decreto, como fez a Auditada (Decretos nºs 348/2011 – fls. 551/552 do pc, nº 365/2012 – fls. 553 do pc e 388/2012 – fls. 554/555 do pc). A matéria é reservada exclusivamente à lei complementar e ordinária, posto que a carga horária dos servidores foi estabelecida por meio da Lei Complementar nº 003/2005 e a Lei Municipal nº 1.054/2005. Além disso, para a instituição do turno único, com a redução da jornada de trabalho, imprescindível que o Administrador fizesse a devida análise e o planejamento prévio a fim de verificar se tal redução observaria os princípios da eficácia e da economicidade, medida que não vem sendo observada pelo Executivo Municipal de Fortaleza dos Valos, uma vez que essa falha já fora objeto de apontamento de decisão pela imposição de glosa nos exercícios de 2010 (processo nº 1143-02.00/10-8) e 2011 (processo nº 532-02.00/11-7), já com trânsito em julgado. Assim, além do descumprimento da carga horária fixada legalmente para os cargos públicos, o Município efetuou o pagamento de horas extras a partir da 6ª hora trabalhada, em inobservância ao interesse

público e ao princípio da economicidade.
Diante do exposto, mantenho o débito.

(Processo RECURSO DE EMBARGOS Número 004391-02.00/15-0
Exercício 2012 Anexos 008269-02.00/12-3 Data 30/03/2016
Publicação 24/05/2016 Boletim 690/2016 Órgão Julg. TRIBUNAL
PLENO Relator CONS. ALEXANDRE MARIOTTI Gabinete ALGIR
LORENZON Origem EXECUTIVO MUNICIPAL DE FORTALEZA DOS
VALOS) (grifou-se)

Veja-se que a posição, acima, recomenda cautela.

V. Em último giro, tem-se a impossibilidade do pagamento de horas extras, quando vigente o turno único, conforme entendimento do TCE/RS:

Quanto à matéria versada no Item 1.1.4 – Pagamentos de horas extras irregulares, pois os servidores tiveram redução de carga horária sem a proporcional redução de vencimentos e a instituição de turno único de seis horas ininterruptas (com intuito de diminuição das despesas), após o qual foram rotineiramente remunerados com horas extraordinárias, as razões apresentadas pelo Recorrente não elidem a constatação da falta de planejamento adequado da Administração ao instituir o turno único e, logo após, efetuar pagamento de horas extraordinárias. Conforme bem refere o Agente Ministerial “(...) é contraditório remunerar os servidores por serviço ‘extraordinário’ a partir da 6ª hora diária quando o regime horário é de 40 horas semanais. Vale deixar claro que foi por determinação do Gestor que a jornada foi diminuída. Se o serviço não poderia ser integralmente prestado no turno único, não deveria ter havido a redução de carga horária”.

Em razão do exposto a glosa deve ser mantida.

(Processo RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO Número 006953-02.00/14-4 Exercício 2010 Anexos 000771-02.00/10-0 Data 18/03/2015 Publicação 03/06/2015 Boletim 650/2015 Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO Relator CONS. MARCO PEIXOTO Gabinete MARCO PEIXOTO Origem LEGISLATIVO MUNICIPAL DE FORTALEZA DOS VALOS)

Trata-se de posição que implica freio ao pagamento indiscriminado de horas extras, principalmente quando instaurado o turno único.

VI. Dito isto, examinou-se os dispositivos do projeto. Não existe inadequação na regulamentação por Decreto (art. 6º, do projeto). Ademais, percebe-se a cautela tomada quanto ao pagamento de horas extras, o que está correto (art. 5º, da proposição).

Por fim, sugerimos a inclusão de um artigo – com renumeração dos dois últimos para “art. 6º” a “art. 9º”, no seguinte sentido:

Art. 5º. A carga horária dos servidores submetidos ao turno único, previsto nesta lei, será compensada, nos termos do art. ___, da Lei nº (citar a Lei do Regime Jurídico Único) conforme tabela a ser indicada em Decreto expedido pelo Prefeito.

A precaução, é meramente uma sugestão, com o fito de afastar qualquer possível apontamento do TCE/RS pelo pagamento de remuneração integral aos servidores, sendo que tais não cumprirão a carga horária.

A sugestão, então, poderá ser indicada pelo Poder Legislativo.

Por último, a projeção de efeitos pretendidas na cláusula de vigência é matéria de mérito do gestor.

VII. Diante do exposto, entende-se pela possibilidade do trâmite do Projeto de Lei n. 85, de 2017, devendo ser observados os argumentos sobre a instituição de turno único, ora trazidos, conforme a posição do TCE/RS.

Nada impede, ademais, que o Legislativo local encaminhe, por indicação, a redação vista no item VI, desta Orientação, ao Executivo.

Por fim, recomendamos a análise da correta técnica de legística, nos dizeres da LC n. 95, de 1998, pela Comissão competente deste Legislativo.

O IGAM permanece à disposição.



DANIEL PIRES CHRISTOFOLI
OAB/RS 71.737
Consultor do IGAM



GABRIELE VALGOI
OAB/RS 79.235
Consultora do IGAM