

Porto Alegre, 29 de outubro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 51.544/2019.

I. A Câmara Municipal de Três Passos solicita análise técnica do IGAM sobre o Projeto de Lei nº 089, de 2019, de origem do Executivo, que: *Institui Turno Único no serviço municipal e dá outras providências.*

II. A iniciativa legislativa do projeto está correta, atendendo o disposto no inciso VI do art. 87 da Lei Orgânica Municipal¹.

No que tange ao conteúdo do Projeto de Lei em tela, cabe dizer que instituição de turno único, de seis horas ininterruptas por prazo determinado no âmbito da Administração Municipal, com intuito de trazer economia ao erário, decorre da discricionariedade do gestor na organização dos serviços públicos.

Todavia, a carga horária dos servidores somente poderá ser alterada por lei específica, no caso aquela que criou o seu cargo, observada ainda a irredutibilidade de vencimentos (inciso XV do art. 37 da CF)².

Veja-se que alterar a jornada de trabalho diária dos servidores é modificar o período em que suas atividades administrativas serão realizadas. Tal medida não abre a possibilidade de que o gestor deixe de fiscalizar o cumprimento da carga horária prevista em lei para o cargo, ou, a suspenda por período determinado.

O TCE/RS orienta os administradores públicos a respeito das possibilidades do chamado “turno único” com base em parecer nº 103 da sua Consultoria Técnica. A orientação do

¹**Art.87.** Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

² 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;

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 discricionariedades administrativas dos gestores públicos para estabelecer o horário de trabalho, inclusive por decreto, não envolve, entretanto, qualquer possibilidade legal de redução de 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 Social³

Ainda, indica o Parecer n. 103, de 1993, interpretação vigente da Corte de Contas sobre o tema:

(...)

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.

A fiscalização do TCE/RS ainda tem o enfoque de verificar se de fato a redução da jornada de trabalho dos servidores gerou aumento ou diminuição na despesa com pessoal.

Neste sentido em situações análogas tem decidido o TCE/RS:

(...) 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

³ Notícia vinculada pelo site do TCE-RS (<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>) no dia 12/01/2015

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 glosa, 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)

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 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)

De acordo com o Tribunal de Contas do Estado do RS, é necessário observar que a instituição de turno único é providência que deverá ser motivada com a comprovação do planejamento preexistente onde conste que a tal redução providencia a contenção de gastos.

Entretanto, no que diz respeito 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.

Por fim 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 impõe obstáculo ao pagamento indiscriminado de horas extras, principalmente quando instaurado o turno único. Entretanto, no caso concreto, a proposição veda o pagamento de horas extras quando na vigência do turno único, o que está devidamente proposto.

Desta forma, no que diz respeito a redação do Projeto de Lei, orienta-se pela:

- a) Supressão e/ou alteração do disposto no art. 3º, diante do posicionamento de TCE/RS no sentido de que não poderá haver redução da carga horária definida em lei aos servidores de acordo com o respectivo cargo, haja vista que a remuneração total do servidor percebida mensalmente está atrelada ao cumprimento da sua carga horária.

III. Diante do exposto, tem-se pela regularidade do Projeto de Lei nº 89, de 2019, devendo ser observados os argumentos sobre a instituição de turno único, trazidos na Presente Orientação Técnica, conforme a posição do TCE/RS. Compete aos Vereadores a análise de mérito e a deliberação da proposição.

O IGAM permanece à disposição.



TATIANA MATTE DE AZEVEDO
OAB/RS 41.944
Consultora Jurídica do IGAM



CAROLINE R. NEITZKE RODRIGUES
Assistente de Pesquisa do IGAM