

Porto Alegre, 9 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 25.277/2025.

I. O Poder Legislativo de Três Passos solicita orientação técnica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 151, de iniciativa do Poder Executivo, que pretende instituir turno diferenciado no âmbito da Administração Municipal.

II. Análise técnica

Preliminarmente, necessário traçar a delimitação conceitual entre jornada e carga horária, pois é frequente que tais institutos sejam utilizados como sinônimos quando, sob a perspectiva jurídico-administrativa, possuem implicações distintas. A jornada corresponde ao modo de cumprimento da carga horária legalmente fixada para o cargo, constituindo mera organização do período diário em que o servidor executará suas atribuições; já a carga horária constitui elemento estrutural do cargo público e somente pode ser alterada por lei formal, em obediência ao princípio da legalidade e ao estatuto jurídico dos servidores.

De plano, observa-se que o projeto não altera a carga horária dos servidores municipais, tampouco modifica o regime jurídico dos cargos, limitando-se a disciplinar, por prazo determinado, o período em que as atividades administrativas serão desempenhadas, o que caracteriza típica medida de organização interna da Administração. Nesse sentido, é importante consignar que a redução temporária da jornada, ainda que motivada por circunstâncias excepcionais, não autoriza o gestor a deixar de fiscalizar o efetivo cumprimento da carga horária legalmente prevista para cada cargo. Em outras palavras, para que o servidor faça jus à remuneração integral, permanece imprescindível que cumpra a carga horária correspondente ao seu vínculo estatutário, ainda que por meio de compensações quando houver diminuição no período diário disponível para a prestação dos serviços.

O IGAM tem ressaltado que, nos casos em que o turno diferenciado implique redução do horário diário para servidores com carga horária superior a seis horas, é necessária a previsão expressa da forma de compensação das horas não trabalhadas, de modo a evitar prejuízo à continuidade dos serviços e eventual alegação de pagamento sem contraprestação. Assim, o projeto deveria estabelecer, de maneira clara, que as horas reduzidas serão compensadas posteriormente, bem como definir o modo de sua execução ou remeter

expressamente sua regulamentação ao decreto subsequente. A ausência dessa previsão cria insegurança interpretativa e pode gerar dificuldades no controle de frequência, razão pela qual a adequação do texto legislativo é recomendável.

Outro ponto sensível refere-se à motivação administrativa que deve justificar a adoção de turno diferenciado. A instituição de jornada excepcional configura providência atípica e somente se legitima mediante demonstração prévia do planejamento administrativo que embase a medida, especialmente quando envolve riscos climáticos, altas temperaturas ou situações sazonais que possam comprometer a saúde ocupacional dos servidores.

No tocante à vedação do serviço extraordinário durante o período do turno diferenciado, comprehende-se que a intenção reside na coerência entre a jornada reduzida e a prevenção de sobrecarga de trabalho. Entretanto, a redação subsequente do art. 3º incorre em equívoco técnico, ao prever que em hipóteses de emergência ou calamidade pública os servidores “fariam jus apenas às horas excedentes à jornada estabelecida para os cargos”. Primeiro, porque nas situações de emergência ou calamidade, a Administração deve retomar imediatamente o horário normal de funcionamento ou, se necessário, ampliar o funcionamento para garantir a continuidade e a essencialidade dos serviços públicos, o que, evidentemente, pode demandar convocação para horas extraordinárias. Segundo, porque nessas circunstâncias o servidor faz jus ao adicional de serviço extraordinário, observados os limites legais, sem que tal direito possa ser restringido por lei municipal em desconformidade com normas superiores. Assim, a redação atual cria insegurança jurídica e deve ser corrigida para refletir adequadamente a sistemática do regime jurídico dos servidores.

A questão mais relevante, contudo, diz respeito à própria necessidade de lei formal para disciplinar a matéria. Constatando-se que o projeto não altera a carga horária legal dos cargos e limita-se a reorganizar, por tempo certo e em caráter excepcional, os horários de funcionamento das repartições públicas, conclui-se que a matéria é eminentemente administrativa e se insere no âmbito da competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, conforme entendimento consolidado pela jurisprudência e pela doutrina. A instituição de turno diferenciado, quando não implica modificação da carga horária legal, constitui ato administrativo normativo e, portanto, pode, e deve, ser regulamentada por decreto, especialmente quando destinada a vigorar por prazo determinado. A submissão da matéria à forma de lei, nesse caso, configura desnecessária intervenção legislativa em assunto reservado à discricionariedade administrativa, além de potencialmente criar rigidez normativa que pode dificultar ajustes futuros.

III. Conclusão.

Diante do exposto, embora a iniciativa não seja inconstitucional, revela-se juridicamente desnecessária, podendo a finalidade pretendida ser plenamente alcançada por meio de decreto executivo, instrumento mais adequado e coerente com a natureza da organização administrativa interna. Em razão disso, recomenda-se reavaliar a conveniência de manter o trâmite legislativo do projeto, ou, persistindo a opção política por sua aprovação, proceder às correções mencionadas, sobretudo quanto à necessidade de previsão de compensação de horas, à adequada fundamentação da excepcionalidade e à retificação da disciplina sobre serviço extraordinário.

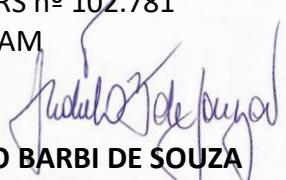
O IGAM permanece à disposição.



KEITE AMARAL

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM



ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM