



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moisés Viana"
Unidade Central de Controle Interno

PARECER de CONTROLE Nº 010/2010

ENTIDADE SOLICITANTE: SISPREM

FINALIDADE: Manifestação acerca do ponto e redução da carga horária servidores ocupantes do Cargo de ODONTÓLOGO

ORIGEM: Of. Gab. Nº 130/10

DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno, para manifestação, o Of. Gab. Nº 130/10, encaminhado pela Direção Geral do SISPREM, em 24/02/2010, acompanhado do Parecer Jurídico nº 34/2010, da Procuradoria Jurídica, referente à solicitação de manifestação acerca da obrigatoriedade do ponto, bem como da possibilidade de redução da carga horária semanal, postulada pelas servidoras ocupantes do cargo de ODONTÓLOGO.

Vem a exame, a seguinte consulta:

1. *"...houve um questionamento das duas odontólogas concursadas, no que tange à obrigação legal de "bater cartão"... Desta forma, diante do fato comunicado, solicitamos manifestação dessa UCCI a fim de embasar melhor a determinação desta Diretora Geral...;*
2. *".... vimos solicitar uma reavaliação na carga horária das odontólogas do SISPREM.;*

DA LEGISLAÇÃO:

_ Lei Orgânica Municipal

_ Lei Nº 2.620/1990 – Estatuto do Servidor Público Municipal

_ Lei Nº 5.066/2006 – Organização e Funcionamento do RPPS

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que a consulta veio instruída com parecer do Órgão de

Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente; conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, com subsídios suficientes à manifestação desta Unidade de Controle.

Mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, lembrando, ainda, que, apesar de, por força regimental, a resposta à consulta não constituir pré-julgamento de fato ou caso concreto, esta Controladoria entende viável a manifestação pontual, no caso colocado sob análise, para fins de orientação ao Administrador Municipal.

DA FUNDAMENTAÇÃO:

A análise, quanto à questão destacada pela Direção Geral do SISPREM, em seu Ofício nº 130/10, ficará estritamente dentro dos parâmetros fixados pela legislação supramencionada, motivo pelo qual, como suporte legal do presente parecer, transcrevemos os seguintes mandamentos, previstos na Legislação Municipal:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO

TITULO I

Da Organização Municipal

CAPITULO II

Do Município

SEÇÃO I

Da Competência

“Art. 9º Ao Município compete privativamente:

(...)

V - organizar o quadro e estabelecer o regime único para seus servidores;

(...)

CAPITULO III

Da Administração Pública

SEÇÃO II

Dos Servidores Públicos

Art. 33. São direitos dos servidores do Município, além de outros previstos nesta Lei Orgânica, na Constituição Federal e nas Leis:

(...)

II - irredutibilidade de vencimentos e salários, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

(...)

VII - duração do trabalho normal não superior a oito diárias e quarenta e quatro semanais, podendo através de acordo entre o Poder Público e o órgão de Classe dos servidores públicos municipais, ser estabelecido sistema de compensação de horários, bem como a redução de jornada de trabalho;

VIII - jornada de seis horas nas repartições onde são executados trabalhos burocráticos e jornada de seis horas para o trabalho em turnos ininterruptos de revezamento;

(...)”

LEI Nº 2.620, DE 27 DE ABRIL DE 1990.

TITULO IV
Do Regime de Trabalho
CAPITULO I
Do Horário e do Ponto

“Art. 53. O poder competente determinará, quando não estabelecido em lei ou regulamentado, o horário de expediente das repartições.

Art. 54. O horário normal de trabalho de cada cargo ou função é o estabelecido na legislação específica, não podendo ser superior a oito horas diárias e a quarenta e quatro semanais.

Art. 55. Atendendo a conveniência ou a necessidade do serviço, e mediante acordo escrito, poderá ser instituído sistema de compensação de horário, hipótese em que a jornada diária poderá ser superior a oito horas, sendo o excesso de horas compensado pela correspondente diminuição em outro dia, observada sempre a jornada máxima semanal.

Art. 56. A frequência do servidor será controlada:

I – pelo ponto;

II - pela forma determinada em regulamento, quanto aos servidores não sujeitos ao ponto.

§ 1º Ponto é o registro, mecânico ou não que assinala o comparecimento do servidor ao serviço e pelo qual se verifica diariamente, a sua entrada e saída.

§ 2º Salvo nos casos do inciso II deste artigo é vedado dispensar o servidor do registro do ponto e abonar faltas ao serviço, exceto quando expressamente autorizado pelo chefe do Poder competente.

Art. 57. Será responsabilizada a autoridade que agir em desacordo com o estabelecido no § 2º do artigo anterior.”

LEI Nº 5.066, DE 10 DE ABRIL DE 2006.

CAPITULO IV
DA DIRETORIA
SEÇÃO VI
DOS ODONTÓLOGOS

“Art. 42. Os cargos de provimento efetivo de Odontólogos serão preenchidos por profissionais habilitados para o exercício da profissão, com jornada de trabalho de 30 horas semanais.

Parágrafo único. Fica criado 02 cargos de odontólogos de provimento efetivo, padrão 11.

Art. 43. Compete aos odontólogos desempenharem as atribuições inerentes ao cargo, conforme artigo 156 desta Lei que dispõe sobre assistência odontológica.

Art. 44. Os Odontólogos estão subordinados ao Diretor Geral.”

No que se refere à obrigatoriedade de controle da frequência dos servidores através do ponto – mecânico ou não – não há o que se discutir, uma vez que o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais disciplina a matéria, quando estabelece que é vedado dispensar o servidor do registro do ponto, excetuando-se os casos autorizados pela chefia do Poder competente, neste caso, a Direção Geral dessa Autarquia Previdenciária.

A questão que merece maior atenção da autoridade consulente está relacionada à possibilidade de redução da carga horária das servidoras, ocupantes do Cargo de “Odontólogo”, haja vista o encaminhamento, pela Diretora Geral, do Memorando S/Nº, de 24/02/2010, documento no qual as referidas servidoras justificam a solicitação de redução de carga horária de 30 horas para 20 horas semanais, com base na Lei Municipal Nº 5.305, de 14/12/2007, que reduziu a carga horária do cargo de “Médico”, do Quadro de Cargos de Provimento Efetivo da Prefeitura Municipal, permanecendo inalteradas as demais disposições do cargo.

LEI Nº 5.305 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007

“Art. 1º – É alterada a quantidade do cargo efetivo de “Médico”, constante no art. 2º da Lei n.º 4.610, de 12 de maio de 2003, alterada pela Lei n.º 4.922/2005, que passa a ser 21 (vinte e um), a seguir:

DENOMINAÇÃO	QUANTIDADE	PADRÃO
<i>Médico</i>	21	11

Parágrafo Único: *A carga horária dos profissionais ocupantes dos cargos de que trata o caput deste artigo passa a ser de 20 (vinte) horas semanais, devendo cada profissional atender, no mínimo, 16 (dezesesseis) consultas diárias, permanecendo inalteradas as demais disposições.”*

Vale apresentar a justificativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, quando do encaminhamento do Projeto de Lei Nº 106, através do Ofício nº 418/07, de 17/10/2007, à Câmara Municipal para aprovação da proposta de redução da carga horária do cargo de “Médico”.

“Em relação ao número de atendimentos e a carga horária dos profissionais médicos, estamos padronizando dentro dos requisitos que norteiam o bem comum, dentro da orientação da OMS – Organização Mundial de Saúde e dentro dos parâmetros de outros municípios do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul...”

Convém, aqui, destacar o conteúdo do Parecer nº 387, exarado pelo Assessor Jurídico da FECAM – Federação Catarinense de Municípios – Marcos Fey Probst, em atenção à consulta formulada sobre o assunto em tela.

“Poderá o município por Decreto reduzir a carga horária de seu expediente com a consequência redução da carga horária dos servidores sem enfrentar ação popular ou ação de improbidade administrativa?”

Parecer nº 387

Prezado Consulente

Em atenção à consulta formulada, passo a tecer breves considerações.

Sabe-se que a Administração Pública possui o poder de alterar as normas do regime estatutário, a fim de modificar as relações estabelecidas em prol do interesse público. Como exemplo, cita-se o artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição da República, que permite ao chefe do

Poder Executivo modificar, através de projeto de lei, o regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios.

Assim, pode a Administração Pública, mediante lei, modificar a relação inicialmente estabelecida com o agente público, pois não há que se falar em direito adquirido ao regime jurídico estatutário. O poder público possui competência e legitimidade para adequar as normas do regime estatutário ao interesse público, desde que respeitados os limites constitucionais.

Neste sentido, cita-se recente julgado prolatado Supremo Tribunal Federal - STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. 1. A jurisprudência desta Suprema Corte se consolidou no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. O vínculo entre o servidor e a Administração é de direito público, definido em lei, sendo inviável invocar esse postulado para tornar imutável o regime jurídico, ao contrário do que ocorre com vínculos de natureza contratual, de direito privado, este sim protegido contra modificações posteriores da lei. 2. Agravo regimental improvido." (STF, RE-AgR 287261/MG, Relatora Min^a. ELLEN GRACIE. Julgado em 28/06/2005)

Portanto, desde já se tira importante conclusão: **pode o município alterar, mediante lei, as normas do regime jurídico estatutário, modificando carga horária, formas de remuneração, direitos e deveres, dentre outros.**

Em que pese a possibilidade da Administração Pública alterar as normas do regime jurídico dos servidores estatutários, com razão a insurgência demonstrada na consulta. Em parecer de minha lavra, já havia manifestado-me sobre o assunto:

O problema decorre da falta de planejamento na Administração Pública. São constantes os casos de servidores públicos concursados para trabalhar 40 horas semanais, sendo que posteriormente o poder público diminui a carga horária, preservando os vencimentos percebidos. A situação agrava-se quando tal situação decorre de tratativa para pôr fim às greves, de modo que, para evitar aumento da remuneração dos servidores públicos, diminui-se a carga horária. Acredito que neste caso restam violados os princípios da moralidade pública e do interesse público.

Compreendo indevida a constante alteração da jornada de trabalho no serviço, a exemplo do que ocorre com o Governo do Estado e diversas Prefeituras Municipais. Isto gera a seguinte situação: inúmeros servidores públicos remunerados para o exercício de 40 horas semanais de labor acabam por exercer, por discricionariedade da Administração Pública, carga horária de somente 30 horas.

A possibilidade de redução da carga horária para 30 horas semanais, com a manutenção dos vencimentos (princípio da irredutibilidade), deveria dar-se em **casos excepcionais**, onde restasse caracterizado o **interesse público** (e.g., eficiência e economicidade), e não o interesse da gestão pública. Não é por acaso que a sociedade critica - e muitas vezes com razão - os privilégios do serviço público.

Ocorre que o Poder Judiciário vem permitindo a prática desta alteração da jornada de trabalho ao bel prazer da Administração Pública, com a manutenção da remuneração percebida originariamente (princípio da irredutibilidade do vencimento). A exemplo, cita-se acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª região:

*CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL - JORNADA SEMANAL - VÍNCULO DE NATUREZA ESTATUTÁRIA - PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DA JORNADA DE TRABALHO DOS SEUS SERVIDORES - LEI 8112/90 - LEI 8.270/91 - DECRETO Nº 1.590/95 - IMPROVIMENTO. 1. O Decreto 1.590/95 dispõe que a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal Direta, autarquias, fundações é de 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais. 2. O art. 19 da Lei 8.112/90, com a nova redação dada pelo art. 22 da Lei 8.270/91, estabelece o limite mínimo de 6 (seis) horas e máximo de 8 (oito) horas para a jornada de trabalho do servidor, fixados em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos. 3. **O legislador deixou ao arbítrio da Administração a fixação da jornada de seus servidores, respeitados os limites estabelecidos. Poder discricionário da Administração.** 4. Não há direito adquirido ao vínculo jurídico celetista abolido com o advento da Lei 8.112/90, devendo os servidores sujeitar-se aos seus mandamentos. O vínculo do servidor público é o estatutário. 5. **Como o servidor não tem direito a uma jornada fixa, imutável, seus vencimentos são estipulados levando-se em conta a carga máxima de trabalho. Se por conveniência a Administração resolve reduzir a carga de trabalho, evidentemente, não pode reduzir os vencimentos. Logo, a alteração da jornada dentro dos limites de seis e oito horas diárias pode ocorrer sem que isto implique em redução de vencimentos.** 6. Precedentes do TRF 4ª Região: Recurso Ordinário 89.0406686-RS, Rel. Juiz José Fernando Jardim de Camargo, DJ de 14.04.93, p. 12666) e TRF da 5ª Região: Apelação Cível 92.0512357-PE, Rel. Juiz Hugo Machado, DJ de 24.09.93, p. 39475). (...)." (TRF da 1ª Região, 1ª Turma, AC nº 01526145, rel. Juiz Catão Alves, j. em 8.2.99, DJ de 6.9.99, p. 17). (grifei)*

Com relação à possibilidade do Chefe do Poder Executivo, mediante decreto, reduzir a jornada de trabalho, imprescindível a análise dos artigos 61, § 1º, II, "a"; e 84, VI, "a", ambos da Constituição da República:

Art. 61. caput.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - relativa a:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Pois bem, resta agora saber se a questão relacionada à jornada de trabalho resta enquadrada no conceito de "organização e funcionamento da administração", conforme redação do artigo 84, VI, "a", da Constituição da República.

O Tribunal de Contas do Estado - TCE/SC possui o seguinte entendimento:

Prejulgado 1449

A alteração da carga horária de servidor público é assunto de interesse local, sendo de competência dos municípios disciplinar acerca da matéria, conforme determina o inciso I do art. 30 da Constituição Federal.

No regime estatutário, o Município detém poder discricionário para unilateralmente, mediante lei formal, modificar as condições do serviço e a remuneração dos ocupantes de cargos públicos, inclusive a carga horária de trabalho, a cujo cumprimento estão eles obrigados, haja vista não terem direito adquirido em relação a ela, salvo se a lei que regulamentar sua alteração dispuser de modo diverso. (grifei)

Salvo melhor juízo, compreendo que a lei é quem deve estabelecer normas gerais sobre a jornada de trabalho, de modo a impor limites e regras no tocante à duração mínima e máxima. Neste sentido, cita-se a Lei Federal nº 8.112/90, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos da União e suas autarquias e fundações públicas:

*Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a **duração máxima do trabalho** semanal de quarenta horas e observados os **limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias**, respectivamente.*

Diante desta regra geral, poderá o Presidente da República - ou autoridade por ele delegada - estabelecer a jornada de trabalho para cada órgão da Administração Pública federal, sempre no respeito do interesse público. Esta é a interpretação que me parece mais autêntica da

Constituição da República, pois privilegia a observância da lei (art. 61, § 1º, II, "a", da CRFB) sem, contudo, retirar do Poder Executivo certa margem de discricionariedade para organizar a complexa funcionalidade da Administração Pública (art. 84, VI, "a", da CRFB).

No âmbito do município, poderá a lei municipal estabelecer jornada mínima e máxima de trabalho, de modo que ao chefe do Poder Executivo competirá fixar, por decreto, a respectiva jornada de trabalho de cada órgão da Administração Pública municipal. Atente-se que neste sentido é o julgado do Tribunal Regional Federal da 1º região, acima transcrito.

Todavia, caso a lei municipal fixe a jornada de trabalho no município, sem estabelecer quantidades máximas e mínimas, não há margem de discricionariedade para o Poder Executivo arbitrar de modo contrário à lei. Neste sentido, cita-se acórdão relatado eminente Des. Francisco Oliveria Filho, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

*APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS - DECESSO REMUNERATÓRIO - DIMINUIÇÃO DE CARGA HORÁRIA DETERMINADA POR DECRETO - CONFRONTO COM LEI MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS NORMAS - SUPRESSÃO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - GARANTIA CONSTITUCIONAL E LEGAL - ATO ABUSIVO E ILEGAL - REEXAME NECESSÁRIO - DESPROVIMENTO. **Em se tratando de cargo público, a redução do horário laboral determinada por decreto administrativo em confronto com a lei, caracteriza ato ilegal e abusivo.** O mesmo ocorre com a supressão arbitrária do pagamento de adicional de insalubridade constitucionalmente assegurado e regularizado. "Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 171). Mutatis mutandis: "A portaria que instituiu as normas para o Concurso, deu vigência integral ao caput do art. 6º, do Decreto n. 76.323/75, mas ignorou o disposto em seu § 1º. Uma portaria, por ser norma de hierarquia inferior e de cunho meramente complementar, não tem o condão de alterar disposições emanadas de Decreto-lei (princípio da hierarquia das normas)" (MS 5698/DF, DJ de 30.10.00, Min. Nancy Andrigui). (Apelação cível em mandado de segurança 2002.012885-1, julgado em 16/02/2004)*

Por fim, no concernente à possibilidade de ajuizamento de ação popular e ação civil pública decorrente da redução da jornada de trabalho dos servidores públicos, compreendo que, uma vez presente qualquer ilegalidade ou ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública, há plausibilidade jurídica para a interposição dessas ações judiciais.

Neste sentido é o parecer.

Marcos Fey Probst
Assessor Jurídico da FECAM"

MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela **OBRIGATORIEDADE DE CONTROLE DA FREQUÊNCIA** dos servidores através do ponto, com exceção dos casos devidamente autorizados e justificados pela Direção Geral da Autarquia;
- b) pela **POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA CARGA HORÁRIA** dos servidores efetivos, mediante **LEI** formal;
- c) pelo **PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** de modificar unilateralmente normas do regime estatutário;
- d) pela clara demonstração de observância do **PRINCÍPIO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA**, bem como pela necessária caracterização do **INTERESSE PÚBLICO**, evidenciadas na redução da carga horária dos servidores efetivos, junto da justificativa que deverá acompanhar o Projeto de Lei quando do seu encaminhamento ao Legislativo Municipal para aprovação;

É o parecer, s. m. j.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 17 de março de 2010.

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515
Técnico de Controle Interno – Matr. F-1878
Chefe da UCCI