

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO - UCCI

COMUNICADO UCCI N° 005/03

ÓRGÃO: Gabinete do Prefeito

ASSUNTO: Apuração das concessões de Horas Extras

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei 4.242, de 27 de setembro de 2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, e **visando a orientar o Administrador Público**, expedimos a seguir nossas considerações:

1 – DOS FATOS

Ocorre que, em 04/02/2003, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal Guilherme Bassedas Costa solicita a esta Unidade de Controle Interno a apuração, em todas as Secretarias Municipais, dos serviços realizados em horário extraordinário, bem como a possibilidade de normatização da concessão de horas extras em virtude do seu significativo aumento [1], mesmo após a determinação da Ordem de Serviço n° 009/2002.

2 – DA LEGISLAÇÃO

Constituição Federal;

Consolidação das Leis do Trabalho;

Lei Complementar 101/00 [2], que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;

Lei Orgânica Municipal de Sant'Ana do Livramento;

Lei 2620/90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município;

Lei 4508/02, que dispõe sobre diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003;

Ordem de Serviço 009/2002, que determina os limites de realização de serviços extraordinários.

3 – DA PRELIMINAR

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei n° 4242, 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, consideramos que a matéria *sub examine* merece a atenção dessa Unidade de Controle Interno, lembrando o art. 2º, inciso XIII, da Lei supracitada que diz da promoção de estudos com vistas à racionalização do trabalho, objetivando o aumento da produtividade e a redução dos custos operacionais, como atribuição da UCCI. Desse modo, visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos convenientes destacar, para informação e providências julgadas necessárias.

4 – DO MÉRITO

Sobre a matéria em estudo, cita-se o art. 19, item III, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

*“Art.19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
... III – Municípios: 60% (sessenta por cento).”* (grifamos).

Cabe ressaltar que, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, **horas extras** e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.[3]

Os limites estabelecidos para a despesa total com pessoal, para os Municípios, de 60% da receita corrente líquida, visam impor, ao lado do disposto no art. 169 da Constituição Federal, ordem na realização dos gastos com o servidor público.

*“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, só poderão ser feitas:
I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias...; [4]”*

Pela orientação contida no /caput/ do referido artigo, os Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma das principais inovações trazidas por esta Lei é a repartição dos limites para a despesa com pessoal ativo e inativo dos entes da Federação, expressa no art. 20.

“Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não

poderá exceder os seguintes percentuais:

... III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo...;

b) **54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.**” (grifo nosso).

Cabe-nos informar ao consulente a necessidade da consulta à literatura jurídica, face às significativas mudanças trazidas com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, efetivamente, demandam uma abordagem bastante cuidadosa de alguns aspectos, entre os quais está aquele relacionado com a realização de **serviço extraordinário** – objeto desse estudo – e consequente aumento da despesa total com pessoal.

Os artigos 21 e 22 da LRF previram o controle da despesa total com pessoal, abaixo transcritos.

“Art. 21.// É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.”

Por este artigo a LRF estabelece as condições de validade e eficácia de qualquer ato de que resulte aumento das despesas com pessoal, determinando que sejam observadas a exigência de prévia dotação orçamentária, suficiente à cobertura das despesas estimadas, e a existência de autorização específica na LDO.

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

*Parágrafo Único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

*... V – **contratação de hora extra**, salvo ...as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”/ (grifo nosso).*

A LRF remete ao Sistema de Controle Interno e ao Controle Externo, por meio dos Tribunais de Contas, a competência para a verificação do cumprimento dos limites com gastos de pessoal, além de definir com clareza, os impedimentos a que se sujeitarão as entidades que não observarem tais limites, dando assim, outra ênfase à questão do controle.

O parágrafo único desse artigo, ao estabelecer vedações à medida que determinado Poder ou órgão de um ente da Federação atinja 95% do total da despesa de pessoal que lhe é permitida, estabelece uma espécie de /limite prudencial/. É uma forma de sinal de alerta, e as medidas corretivas impostas certamente visam dar respaldo aos Administradores às ações que deverão levar a efeito para evitar que o limite máximo seja atingido, ações estas que, em geral, provocam desgaste político.

Enquanto perdurar o sinal de alerta, configurado pela apuração de percentual igual ou

superior a 95%, as medidas reparadoras – como a vedação da contratação de horas extras – são de **contenção** de despesas. Atingindo o percentual máximo, estas serão de **corte** de despesas.

Da descrição contida no inciso V, a Lei assegura o pagamento de horas extras para as situações previstas na LDO. A Lei Municipal 4508, de 18/10/2002, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003, tratou do assunto em seu art. 27.

“Art. 27. No exercício de 2003 a realização de serviço extraordinário, quando a despesa houver ultrapassado os 51,3% e 5,7% respectivamente, no Poder Executivo e Legislativo, exceto no caso previsto no art. 57, § 6º da Constituição Federal, somente poderá ocorrer quando destinada ao atendimento de relevantes interesses públicos que ensejam situações emergências de risco ou de prejuízo para a sociedade.

Parágrafo único. A autorização para a realização de serviços extraordinários, no âmbito do Poder Executivo e Legislativo, nas condições do caput deste artigo, far-se-á respectivamente, pelo Prefeito Municipal e Presidente da Câmara, sendo os motivos devidamente fundamentados no ato de autorização.” (grifamos).

A propósito, é relevante acrescentar que o art. 23 da LRF dispõe sobre as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição [5], caso sejam ultrapassados os limites da despesa total com pessoal. Por esse motivo, enfatizamos a necessidade de rígido controle na concessão de horas extras por parte da Chefia do Executivo (Prefeito) e pelos Órgãos Auxiliares da Chefia do Executivo (Secretários Municipais), sob pena de serem responsabilizados pelo considerável aumento das despesas com pessoal, estando em desacordo com as previsões legais.

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelos menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos

no art. 20.” (grifamos).

Isto posto, procedemos a busca de informações junto ao Departamento de Pessoal [6], solicitando as planilhas de controle dos serviços extraordinários (horas extras) realizados nos últimos meses, pelas diferentes Secretarias Municipais, acompanhadas da devida homologação da autoridade competente, conforme determinam a Lei Municipal 2620, de 27/04/1990, em seu art. 58 e o item 7 da Ordem de Serviço 009, de 18/09/2002, cujo /caput/ ressalta a necessidade de adaptação das despesas com pessoal preventivas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

*“Art. 58. A prestação de serviços extraordinários só poderá ocorrer por **expressa determinação da autoridade competente**, mediante solicitação fundamentada do chefe da repartição, ou de ofício.” (Lei 2620/90)*

“Determino:

*... 7 – A solicitação inicial de cada Secretaria, somente terá validade após a **autorização do Chefe do Executivo ou Vice-Prefeito**, de acordo com o estabelecido nos itens 1, 2 e 4 desta O.S.” (Ordem de Serviço 009/2002).*

Na oportunidade, a Diretora do Departamento de Pessoal, “(...)”, sugeriu a presença de um dos Técnicos desta UCCI para a análise das horas extras do mês de fevereiro/2003, junto ao seu departamento, em função de que as mesmas seriam brevemente encaminhadas pelas Secretarias Municipais consoante previsto no item 3 da Ordem de Serviço 009/2002.

“Determino:

*... 3 – Após cumprir o item 2 (dois) desta Ordem de Serviço, as **horas extras devem ser encaminhadas ao Departamento de Pessoal**, onde conste o nome do Servidor, a quantidade de horas trabalhadas e o período, **até o dia 16 de cada mês.**” (grifo nosso).*

O documento enviado pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal solicita, ainda, a possibilidade de normatização dos serviços extraordinários através de estudo realizado por esta Unidade de Controle Interno. Nesse sentido, informamos não haver necessidade de criação das referidas normas em função das disposições legais já existentes, abaixo transcritas.

Legislação	Ordem de Serviço 09/2002		Lei 2620/90	
Carga Horária	180h	220h	180h	220h
Limite de Horas Extras	30h	36:40h	60h	73:20h

<i>Legislação</i>	<i>Ordem de Serviço 09/2002</i>	<i>Lei 2620/90</i>
Vedações	Além do permitido no item 1 (50% do previsto no art. 58, § 2º da Lei 2620/90)	não poderá exceder a 1/3 da jornada mensal
Exclusões	Pronto-Socorro (SMASTHS) Transporte Escolar (SMECD) Coleta Domiciliar de Lixo (SMTSU)	servidores no exercício de cargo em comissão ou de função gratificada

Baseados na legislação existente e através da solicitação do Departamento de Pessoal, acima exposta, procedeu-se o acompanhamento e análise das grades, expedidas pelas Secretarias Municipais, contendo o número de horas extras realizadas pelos seus servidores no período de 16/01 a 15/02. Tendo sido anotadas as anormalidades encontradas, as referidas grades foram encaminhadas ao Setor de Folha de Pagamento para que as horas extras pudessem ser calculadas e devidamente pagas aos servidores correspondentes, em conformidade com a lei.

Conclui-se, sinteticamente, que:

1. a **Secretaria Municipal da Fazenda**, bem como a **Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto**, encontram-se com os serviços extraordinários devidamente homologados pela Chefia do Executivo, tendo respeitados seus limites de acordo com a carga horária cumprida pelos servidores;
2. na **Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio**, os servidores:
 - 2.1. “(...)”, desviado de sua função de Servente para Auxiliar de Serviços Diversos (180h), encontra-se com a carga horária superior à prevista para o cargo que exerce (220h), ultrapassando, dessa forma, o limite de horas extras em 4h;
 - 2.2. “(...)”, ambas escriturárias (180h), encontram-se com a carga horária superior à prevista para o cargo que exercem (220h), tendo ultrapassado o limite de horas extras em 3h e 13h, respectivamente;
 - 2.3. “(...)” (220h) não possui justificativa homologada para que o mesmo seja excluído das normas da OS 09/2002, ultrapassando, portanto, o limite de horas extras em 9:66h;
3. na **Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, o servidor “(...)” (180h) ultrapassou em 30h o limite de horas extras, tendo homologação do Prefeito Municipal, apenas, para a realização de serviços extraordinários conforme a OS 09/2002;

4. na **Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho, Habitação e Saúde**, os servidores abaixo relacionados, mesmo tendo homologação para a realização de serviços extraordinários conforme a OS 09/2002 ou justificativa expedida pelo Secretário Municipal, ultrapassaram seus limites de horas extras:
- 4.1. “(...)”,
 - 4.2. “(...)”,
 - 4.3. “(...)”,
 - 4.4. “(...)” (embora Motorista do PAM, não foi encontrada a homologação que concede o direito de realizar 73:20 horas extras/mês),
 - 4.5. “(...)”,
 - 4.6. “(...)”,
 - 4.7. “(...)”,
 - 4.8. “(...)”,
 - 4.9. “(...)”,
 - 4.10. “(...)”,
 - 4.11. “(...)”,
 - 4.12. “(...)”,
 - 4.13. “(...)” (encontra-se dentro dos limites fixados para a realização de horas extras, porém, mesmo trabalhando junto ao PAM, não possui homologação para 73:20h/mês).
5. na **Secretaria Municipal de Transportes e Serviços Urbanos**, os servidores:
- 5.1. “(...)” (220h), mesmo tendo homologação da Chefia do Executivo para a realização de horas extras conforme a Lei 2620/90 (73:20h/mês), ultrapassaram o referido limite em 19:60h, 3:40h e 12:60h, respectivamente;
 - 5.2. “(...)” possui homologação conforme a OS 09/2002 (36:40h), ultrapassando o limite estabelecido em 24:60h.

5 – RECOMENDAÇÕES

Sugere-se que:

- a) sejam enviadas cópias deste estudo às Secretarias supracitadas a fim de que seus representantes tomem conhecimento das anormalidades detectadas, devendo repará-las, bem como da seriedade das consequências do aumento das despesas com pessoal, através da concessão inadequada de horas extras aos seus servidores;
- b) seja observado pelos Srs. Secretários o cumprimento da legislação regulamentadora dos serviços extraordinários, sob pena de serem responsabilizados. Neste sentido, as homologações da Chefia do Executivo, autorizando a realização de horas extras, devem, da mesma forma, atender às previsões legais;
- c) seja cumprido o prazo estabelecido para o encaminhamento das grades de horas extras no Departamento de Pessoal, por parte das Secretarias. As referidas grades, que devem ser entregues até o dia 16 de cada mês, conforme determina o item 3 da Ordem de Serviço 09/2002, estão sendo encaminhadas no final do mês, próximas à data de fechamento da folha de pagamento, criando transtornos aos setores envolvidos no cálculo das horas extras;

- d) o número de horas extras, expressos nas grades, esteja em conformidade com as horas constantes no cartão ponto. Ao realizar a conferência, o Setor da Folha de Pagamento tem encontrado tais diferenças;
- e) seja observada a carga horária do servidor que realizou serviços extraordinários. Algumas Secretarias Municipais, em alguns casos, têm informado a carga horária em dissonância com a prevista para o cargo ocupado pelo servidor;
- f) seja solicitado ao CPD um estudo que possibilite a criação de um campo no Cadastro Principal do servidor, informando se o mesmo possui autorização, homologada pelo Prefeito Municipal, para a realização de horas extras. Com esta informação disponível no sistema, a conferência mensal às homologações, realizada exaustivamente pelo Departamento de Pessoal, seria desnecessária, cabendo unicamente ao Setor da folha de Pagamento a observância dos limites fixados em lei e o cálculo do valor das horas extras realizadas.

É o parecer, s. m. j.

Em Sant'Ana do Livramento, 07 de março de 2003.

[1] Dados fornecidos pela Secretaria Municipal do Planejamento, através de Ofício 004/03.

Setembro	R\$ 7.514,71	1,04%
Outubro	R\$ 29.085,95	3,50%
Novembro	R\$ 51.258,10	6,14%
Dezembro	R\$ 38.101,50	4,53%

[2] Lei de Responsabilidade Fiscal.

[3] Texto extraído do /caput/ do Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal

[4] Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

[5] Art. 169. *A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

... § 3º *Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:*

I – *redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;*

II – *exoneração dos servidores não estáveis.*

§ 4º *Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.” (grifo nosso).*

Obs.: Consideram-se servidores não estáveis aqueles admitidos sem concurso público após o dia 05/10/1983

[6] Tais informações foram solicitadas através da Requisição de Documentos nº 004/03, em 07/02/2003, com prazo de entrega estabelecido em 11/02/2003.