



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



ATO DE RECOMENDAÇÃO Nº 008/2024

Da: Unidade Central de Controle Interno – UCCI.

Ao: Poder Executivo Municipal.

Finalidade: Recomendar a observância quanto as normas vigentes na concessão e autorização para pagamento de adicional por serviço extraordinário (horas extras).

Excelentíssimos,

CONSIDERANDO ser dever de todo gestor agir com probidade e transparência na administração sob sua tutela, incumbindo-lhe empregar seus esforços no sentido de permitir amplo controle social e institucional de seus atos;

CONSIDERANDO o cunho orientativo da Unidade Central de Controle Interno, e fundamentado pela Constituição Federal (Art. 31, 70 e 74), Constituição Estadual (Art. 29, 70 e 76) e da Lei Orgânica Municipal (Art. 79 e 86), tendo por finalidade fiscalizar e proporcionar à Administração Pública o cumprimento das exigências legais, a proteção do patrimônio público e otimização dos recursos, garantindo melhores resultados a toda a coletividade;

CONSIDERANDO que, buscando prestar orientações quanto a importância de observar as normas vigentes na concessão e autorização para pagamento de adicional por serviço extraordinário (horas extras), resolve-se expedir a presente Recomendação ao Gestor Municipal e aos Secretários Municipais.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Primeiramente, deve-se levar em consideração que a Constituição Federal preceitua em seu art. 37, caput, que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência.

Assim, seguindo o princípio constitucional da legalidade, cabe destacar o disposto na Lei Complementar Municipal nº 005/2001 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), em relação ao adicional por serviço extraordinário, *vejamos*:

“Art. 75. Somente será permitido serviço extraordinário para atender **situações excepcionais e temporárias**, respeitado o limite máximo de 02 (duas) horas diárias, podendo ser prorrogada por igual período, se o interesse público exigir, conforme se dispuser em regulamento.

§ 1º O serviço extraordinário previsto neste artigo **será precedido de autorização da chefia imediata que justificará o fato.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



§ 2º O serviço extraordinário realizado no horário previsto no artigo 76 será acrescido do percentual relativo ao serviço noturno, em função de cada hora extra.

§ 3º Os operadores de máquinas e seus ajudantes, os motoristas e outros condutores de veículos ou máquinas poderão prestar mais de 02 (duas) horas diárias de serviços extraordinários para atender às necessidades do serviço público, desde que concordes com o acréscimo excedente.”

Grifo nosso

Logo, apenas será permitido serviço extraordinário para atender situações excepcionais e temporárias, devendo inclusive, conter a autorização da chefia imediata de forma a justificar o fato deste serviço. Além disso, é imperativo que se exerça controle sobre a jornada laboral do servidor juntamente com a prestação das horas excepcionais, contendo justificativa da extraordinária necessidade da realização de trabalhos para além da jornada habitual do servidor.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES em seu Acórdão 642/2019-4 – Segunda Câmara, aduz o seguinte quanto a prestação do serviço extraordinário e os requisitos para concessão:

“[...] é imprescindível para o recebimento de tal recompensação laboral, que a Administração Pública **realize o controle da aferição de horas sob a jornada de trabalho dos servidores, e o consequente registro da jornada extra realizada, devidamente atestada pela autoridade superior, que sempre deverá explicar a necessidade da excepcionalidade, visando justificar o interesse público, devendo a extensão da jornada revelar-se como medida excepcional**, máxime em razão da repercussão econômica sobre os gastos com pessoal, que são limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas da União na precitada Decisão nº 479/2000, ressaltou dois aspectos fundamentais que deverão ser observados no pagamento de serviço extraordinário, quais sejam: **o caráter excepcional e temporário do serviço e a necessidade de que a sua realização seja precedida de ato administrativo autorizativo devidamente fundamentado da autoridade superior**, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa e do consequente dever de ressarcimento ao erário do valor indevidamente recebido, conforme registrado:

“(...) 21. Isso significa, a meu ver, que o serviço extraordinário tem que ser sempre remunerado a quem o execute, todavia, a execução indevida poderá acarretar sanções ou para o administrador ou para o servidor. **De fato, na prática, acredito que só tenhamos punição aos administradores, pois estou certo de que nenhum servidor, sem estar autorizado, vá extrapolar sua jornada de trabalho para, posteriormente, pleitear horas extras.”** **Grifo nosso**



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



Portanto, há de se analisar se o serviço extraordinário fora efetivamente prestado e devidamente atestado pelo Secretário Municipal. Além disso, se por ventura ocorreu alguma irregularidade na prestação de horas extras, esta pode ter sido ocasionada pela desídia dos secretários, que não acompanharam, fiscalizaram ou não verificaram se realmente os trabalhos em horas extraordinárias foram devidamente desempenhados e se atendiam a finalidade do interesse público.

Tais ocorrências, conforme apontado no Acórdão 642/2019-4 – Segunda Câmara, podem acarretar a punição dos Secretários que autorizaram a concessão de adicional por serviço extraordinário que tenha sido executado de forma indevida, como também pode gerar a responsabilidade solidária entre secretário e servidor, quando este último tinha ciência da irregularidade, *vejamos*:

“[...] no que concerne à responsabilização dos responsáveis quanto à imputação de ressarcimento, entendo devida a devolução da quantia indevidamente percebida pelo citado servidor, referente ao pagamento de horas extras, frente aos fortes indícios de má-fé, **tanto por parte da Administração Pública, como também do beneficiário**, pois a vantagem estava expressamente descrita no contracheque do servidor, sob rubrica específica, o que demonstra a sua ciência de que estava sendo **remunerado a título de horas extras em montante uniforme – sempre no quantitativo de 30 horas no mês – o que ao meu juízo caracteriza que referido pagamento fora utilizado como uma complementação salarial.**” *Grifo nosso*

Outro ponto relevante que fora mencionado no Acórdão acima citado e que merece atenção dos gestores, trata-se do pagamento de horas extras sempre em montante uniforme, sendo um indicativo de que esta concessão pode estar sendo utilizada como um **aumento salarial do servidor**, especialmente se paga mensalmente, de maneira ininterrupta e sempre nos mesmos valores.

Por estes motivos, torna-se tão importante a realização de cronogramas mensais quanto a prestação dos serviços públicos, já avaliando a necessidade de concessão de horas extras e contendo a prévia autorização dos Secretários das pastas.

Além da situação acima exposta, há ainda a previsão no § 4º, do art. 75, da Lei Complementar Municipal nº 005/2001, quanto a possibilidade de realização de **banco de horas** para aqueles casos em que a finalidade pública continuará sendo alcançada com tal medida, sem prejuízos ou paralisações de seus serviços essenciais, *vejamos*:

“§ 4º Poderá ser dispensado o acréscimo de salário previsto no artigo 74, “caput”, se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o **excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia**, de maneira que não exceda, no período máximo de um mês, a soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite de dez horas diárias.” *Grifo nosso*



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



A elaboração do banco de horas, para que se proceda com a respectiva diminuição das horas trabalhadas em outro dia, pode ser alternativa viável para a redução da concessão de horas extras que não sejam imperativas ao serviço público e que principalmente não tenham caráter excepcional e temporário, evitando ainda a concessão de pagamento de adicional por serviço extraordinário que possa ser enquadrado como complementação salarial, por extrapolar as previsões legais.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES em seu Acórdão TC-1490/2017 – Primeira Câmara, faz um alerta aos jurisdicionados ao indicar que a concessão e pagamento de horas extras deve ser feita com cuidado e observância a Lei de Responsabilidade Fiscal, *vejamos*:

“Em verdade o pagamento de horas extras - ao menos por órgãos ou entes da Administração Pública – **é medida excepcional que deve ser adotada com cautela ante a oneração excessiva que pode incidir sobre os gastos com pessoal que são limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal** (art. 19 da LC 101/2000) cuja aplicação se funda em regra plasmada na Constituição da República, precisamente em seu art. 169.” **Grifo nosso**

Destarte, deve-se exercer controle sobre o pagamento de serviço extraordinário, que deve ter caráter excepcional e temporário do serviço, bem como a sua realização deve ser precedida de ato administrativo autorizativo devidamente fundamentado da autoridade superior, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa e ainda de ultrapassar os gastos com pessoal que são limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECOMENDAÇÃO

Com base no exposto, esta Unidade Central de Controle Interno – UCCI aconselha ao Gestor Municipal que se atente aos princípios que regem a Administração Pública, **RECOMENDANDO**:

a) Que a concessão de adicional por serviço extraordinário (horas extras) siga a Lei Complementar Municipal nº 005/2001, bem como demais legislações vigentes, efetuando o pagamento referente ao serviço extraordinário realizado em caráter excepcional e temporário;

b) Que seja efetuado controle pelas Secretarias Municipais quanto a concessão de serviço extraordinário (horas extras), podendo ser feito da seguinte forma:

- ⇒ Elaboração de cronograma quinzenal ou mensal quanto a realização dos serviços públicos, especialmente os essenciais que não podem sofrer interrupções, contendo uma previsão da necessidade de concessão de horas extras;
- ⇒ Após, esta previsão deve primeiramente ser autorizada pelo Secretário da pasta para que depois possa ser executado o serviço extraordinário, sendo indispensável explicar a necessidade da excepcionalidade do serviço, visando justificar o interesse público;



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



- ⇒ Em seguida, sugere-se a elaboração de Relatório/Planilha de serviços extraordinários prestados, contendo as seguintes informações: dia, hora de início e fim dos serviços, local, tipo de serviço e observações quanto a necessidade do interesse público;
- ⇒ Por fim, envio deste controle já com os montantes definidos e calculados ao Setor de Recursos Humanos para inclusão na folha de pagamento do servidor, contendo autorização expressa do Secretário da pasta.
- c)** Que os Secretários Municipais analisem mensalmente o quantitativo de hora extra concedida a cada servidor e caso constatem o elevado e constante pagamento de serviço extraordinário, que estudem a viabilidade e necessidade de contratação de mais servidores para realização daquele serviço (de acordo com o cargo e suas atribuições), de forma que os serviços essenciais não sejam paralisados ou prejudicados pela falta de profissionais responsáveis pela sua execução;
- d)** Que a concessão de hora extra não seja utilizada de forma indevida, como por exemplo para complementação salarial do servidor, sob pena de incidir nos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, art. 10, VII: “*conceder benefício administrativo ou fiscal sem observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie*”;
- e)** Nos casos em que houver a possibilidade, recomenda-se a adoção das escalas de revezamento ou a elaboração de banco de horas, conforme disposto nos arts. 74 a 75-A, da Lei Complementar Municipal nº 005/2001;
- f)** Que seja dado ciência da presente Recomendação a todos os Secretários Municipais, para que estejam atentos ao devido cumprimento das normas vigentes e para que possam instruir os servidores sob sua tutela quanto aos fatos aqui explanados.

Por fim, cumpre ressaltar que as recomendações aqui expostas são de cunho meramente orientativo, *não suprimindo as legislações que regem o tema*, devendo estas serem consultadas caso haja necessidade.

É a Recomendação desta Unidade Central de Controle Interno.

Vila Pavão/ES, 31 de julho de 2024.

AILTO DOS SANTOS SOUZA
Controlador Interno

RAIANNY JOANN MORGAN
Auditora Pública Interna