

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CRAVOLÂNDIA**

**PROCESSO Nº 12534e21**

**PARECER Nº 01074-21**

**EMENTA: CONSULTA. HORAS EXTRAORDINÁRIAS NO EXERCÍCIO DE VEREANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. VEREADOR. SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. APLICAÇÃO DO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VEDAÇÃO AO ACRÉSCIMO DE VERBAS DE NATUREZA REMUNERATÓRIA AO REGIME DE SUBSÍDIO.**

1. O direito a hora extra não será permitido ao servidor público no desempenho das atividades como vereador, devido à especificidade que a função comporta, assim como pela expressa vedação do acréscimo ao subsídio estabelecido no art. 39, §4º da CF.

2. Impossibilidade da concessão de horas extras quando o Edil for convocado para prestar serviços em sessão extraordinária pelo Legislativo Municipal, vez que estas não são consideradas situações extraordinárias, em razão da manifesta determinação constitucional compreendida no artigo 57, § 7º, da Carta Magna.

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Ivete Soares Teixeira Araújo, Prefeita do Município de Cravolândia, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 12534e21, acerca da acumulação de funções do cargo de servidor público efetivo com as atribuições inerentes ao mandato de Vereador, questiona-nos o seguinte:

“(...) considerando a compatibilidade de horários, o funcionário público, exercendo a vereança, pode receber verbas provenientes de horas extras em contracheque, caso praticadas?”

Da legitimidade. Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208, da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista se tratar de autoridade competente (art. 208, I – Prefeito) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legalmente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º, da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, e antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Com efeito, de acordo com o texto constitucional, é expresso a vedação de acumulação remunerada de cargos públicos, à exceção das hipóteses previstas no inciso XVI, do art. 37, quais sejam:

“Art. 37 -

(...)

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.”

O art. 38 da CF/88, por sua vez, disciplinando acerca de servidor público, no desempenho de mandato de Vereador, permitiu a acumulação remunerada de cargos públicos, desde que haja compatibilidade de horários, conforme se vê no inciso III, do mencionado artigo, *in verbis*:

“Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

(...)

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior.”.

Ressalte-se que estas hipóteses são taxativas, não se admitindo exceções, como bem ensina o Mestre Hely Lopes Meirelles:

*“A proibição de acumular, sendo uma restrição de direito, não pode ser interpretada ampliativamente. Assim, como veda a acumulação remunerada, inexistem óbices constitucionais à acumulação de cargos, funções ou empregos do serviço público desde que o servidor seja remunerado apenas pelo exercício de uma das atividades acumuladas.*

*Trata-se, todavia, de uma exceção, e não de uma regra, que as Administrações devem usar com cautela, pois, como observa Castro Aguiar, cujo pensamento, neste ponto, coincide com o nosso, em geral, as acumulações são nocivas, inclusive porque cargos acumulados são cargos mal desempenhados.”<sup>1</sup>*

Vê-se, portanto, que a Carta Federal permite ao Vereador, servidor público federal, estadual ou municipal, a acumulação remunerada de cargos públicos, desde que haja compatibilidade de horários. Não havendo compatibilidade de horários, o Vereador terá que se afastar do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por uma das remunerações.

Esclarecemos, porque necessário, que mesmo que não estivesse prevista, a necessidade de compatibilidade de horários é um requisito de decorrência lógica dos princípios constitucionais administrativos, em destaque o da moralidade e o da eficiência. Não é razoável que a Administração pague por dois serviços que não podem ser executados ao mesmo tempo, tendo em vista a impossibilidade de ubiquidade e de onipresença. Assim, o mínimo a ser exigido é que não haja sobreposição de horários.

Para perfeito atendimento do dispositivo constitucional, é necessário que a compatibilidade de horários seja analisada segundo os elementos do caso concreto, devendo, ainda, levar em consideração o tempo de deslocamento e o tempo para descanso, não bastando a inexistência de sobreposição de jornadas.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que o exercício da vereança comporta o pagamento de contraprestação pelo desempenho do mandato eletivo, a ser fixada por lei de iniciativa da Câmara Municipal, que, por sua vez, possui autonomia para composição do respectivo valor, respeitados os limites e princípios constitucionalmente previstos.

Com feito, a remunerabilidade decorre da complexidade sociopolítica dos últimos tempos, cuja atividade parlamentar tornou-se bastante complexa, exigindo dos agentes políticos maior aprofundamento nos seus trabalhos, estudos e dedicação quase que exclusiva à

<sup>1</sup>Direito Administrativo Brasileiro”, 39ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2013, pág. 506

vida pública. Nesse sentido, a remuneração, direito irrenunciável do Vereador, tem o condão de satisfazer suas necessidades básicas, criando condições efetivas para que qualquer cidadão possa ocupar um cargo político.

No particular, vale reproduzir, o teor da **Instrução nº 001/04**, editada por este Tribunal e alterada pelas Instruções 01/2006, 01/2011 e 01/2012, a saber:

“INSTRUÇÃO nº 001/04

### **I – DA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS**

2. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais **serão obrigatoriamente fixados, em valores absolutos, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal.**

**3. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão estabelecidos em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias, bem como o estabelecimento de ajuda de custo em proveito dos Vereadores no início e ao final de cada legislatura, ainda que previsto na lei orgânica municipal.**

4. Há de ser observado que o art. 34, §5º da Constituição do Estado da Bahia estabelece, de modo impositivo, um subteto que deverá ser por todos cumprido.

5. Por sua vez, há de se atentar para o Princípio Constitucional da RAZOABILIDADE, também conhecido como PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO, agindo como um limite à discricção do administrador que não pode agir ao sabor, exclusivo, da sua vontade e dos seus interesses pessoais.

6. Por último, na medida em que os subsídios dos agentes políticos municipais tenham sido fixados contrariamente às Constituições deve a Câmara Municipal constitucionalizar, no particular, a norma municipal.

### **II – DOS CÁLCULOS DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES**

7. O referencial a ser utilizado para a fixação dos subsídios dos Vereadores, na forma preconizada nos itens anteriores, será a população do município e a sua receita (arts. 29, VI e VII, da CRFB), com percentualidade em relação ao valor percebido pelo Deputado Estadual.

8. O total da despesa resultante da soma dos subsídios recebidos pelos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município.

9. Os subsídios dos Vereadores, que devem ser fixados em valores absolutos, em moeda corrente, terão como referência os percentuais fixados no inciso VI, do art. 29, da CRFB, variarão entre 20% e 75% do subsídio do Deputado Estadual, com base em certidão fornecida pela Assembleia Legislativa, sendo vedada a sua alteração automática na oportunidade em que venham a ser fixados novos subsídios para os Deputados Estaduais que integrarão uma outra legislatura.

### **III – DA ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS**

10. A revisão geral anual relativamente aos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, observará o disposto no art. 37, X, da

CRFB, ocorrendo sempre na mesma data e sem distinção de índices dos que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites referidos.

11. O subsídio do Presidente da Câmara poderá ser fixado de modo diferenciado dos demais Vereadores, não podendo, entretanto, ultrapassar o limite remuneratório estabelecido para os Edis do Município.

#### **IV – DA PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO E DOS LIMITES LEGAIS**

(...)

14. O total da despesa do Poder Legislativo, aí se incluindo os subsídios dos Vereadores e excluindo-se os gastos com os inativos, não poderá ultrapassar os percentuais indicados na Emenda nº 58/2009, os quais oscilarão, tendo em vista a população do município, entre 7,0 % e 3,5 % incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências, efetivamente realizado no exercício anterior.

15. A Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluída a despesa com o subsídio dos Vereadores, constituindo-se crime de responsabilidade do seu Presidente se tal vier a ocorrer.

(...)” (destaques no original e aditados).

Nos termos do quanto exposto na Instrução nº 001/04 desta Corte de Contas, não é possível aumentar ou fixar o valor dos subsídios no decorrer da legislatura. Permite-se apenas a reposição das perdas inflacionárias do período, por meio da revisão geral anual, desde que ocorra na mesma data e no mesmo índice concedido aos servidores municipais, de acordo com o artigo 37, X, da CF.

A Referida Instrução também destaca que **a fixação dos subsídios deverá ocorrer em valores absolutos**, em parcela única, sendo vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias.

Além de ratificar os limites impostos pela Carta Republicana quanto à fixação dos subsídios dos Vereadores, os quais deverão ser especificados em moeda corrente, variarão de acordo com a população do município e a sua receita, representando sempre uma percentualidade do valor auferido pelos Deputados Estaduais.

Feitas tais premissas, no que se refere ao estudo das horas extras, cumpre trazer a baila a definição do mestre Sérgio Pinto Martins:

*“São usadas as expressões horas extras, horas extraordinárias ou horas suplementares, que têm o mesmo significado. Horas extras são as prestadas além do horário contratual, legal ou normativo, que devem ser remuneradas com o adicional respectivo. A hora extra pode ser realizada tanto antes do início do expediente, como após seu término normal ou durante os intervalos destinados a repouso e alimentação”<sup>2</sup>*

No tocante as horas extraordinárias prestadas pelos servidores públicos efetivos estatutários, cumpre, primeiramente, anotar que o artigo 39, § 3º, da Constituição Federal preceitua que:

“Art. 39. (...)”

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (...)”

Nessa continuidade, o artigo 7º, incisos XIII e XVI, da CF, disciplina:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, (...);

(...)

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; (...)”

No âmbito federal, os artigos 19, *caput*, 73 e 74 da Lei nº 8.112/1990, que “Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, dispõe:

“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.

(...)”

“Art. 73. O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.

Art. 74. Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.”

No âmbito estadual, os artigos 24 e 90 da Lei nº 6.677/1994, que “Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais”, vaticinam que:

2 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 21. ed. São Paulo. Atlas, 2005.

“Art. 24 - O ocupante do cargo de provimento permanente fica sujeito a 30 (trinta) horas semanais de trabalho, salvo quando a lei estabelecer duração diversa.”

“Art. 90 – O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho, salvo em situações especiais definidas em regulamento.

Parágrafo único – Somente será permitida a realização de serviço extraordinário para atender situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas diárias, podendo ser elevado este limite nas atividades que não comportem interrupção, consoante se dispuser em regulamento.”

Á vista do quanto deslindado, tem-se que, na esfera municipal, é possível o pagamento das horas extras prestadas pelos servidores públicos efetivos estatutários, entretanto, necessitará prever tais hipóteses no respectivo Estatuto ou Lei Municipal. Cumpre igualmente pontuar, que estes deverão ser editados à luz dos preceitos contidos na Carta Magna também no que concerne à carga horária de trabalho do servidor, possibilidade de prestação de horas extras, limite e percentual a ser adimplido.

De mais a mais, registra-se que para o regular direito a hora extra, deve-se comprovar, via de regra, mediante prova documental, as horas extraordinárias de labor, para isso caberá demonstrar no registro do controle de ponto a jornada de trabalho desempenhada, a fim de corroborar com a outorga do direito pleiteado.

Veja-se, conforme amplamente demonstrado, oposto ao que se aplica ao servidor público, o vereador, ao exercer as atividades políticas próprias e ordinárias do cargo, inviabiliza o devido controle da carga horária cumprida por este último, resultando, assim, na impossibilidade de concessão de horas extras no exercício de vereança.

Sobre a matéria em análise, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, manifestou-se, através do processo de Consulta nº 09/00578564, acerca da impossibilidade do direito a horas extras no exercício da função política, tendo em vista as peculiaridades que cargo comporta, conforme trecho em destaque:

**“Município. Instituição do registro de ponto eletrônico para servidores ocupantes de cargos comissionados e agentes políticos. Horas extras**

O Município, ao regulamentar sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais, pode instituir o regime de ponto eletrônico para os servidores públicos, efetivos e comissionados.

O pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia

autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessário a existência de lei que autorize tal pagamento.

**Os agentes políticos, dada as peculiaridades do cargo, que incluem a liberdade e independência no exercício de suas funções, não se submetem à jornada de trabalho comum aos servidores públicos.**

Não há óbice a que seja instituído um sistema de registro de presença dos agentes políticos, contudo esse mecanismo, por si só, não é suficiente para comprovar o cumprimento ou não dos seus deveres funcionais, dada as características de suas atividades, não alcançando, portanto, os objetivos a que se propõe.

Os agentes políticos não se sujeitam ao cumprimento da jornada de trabalho comum aos servidores públicos, o que, conseqüentemente, também não gera o direito ao recebimento de horas extras, sobretudo diante do disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que estabelece a remuneração dos agentes políticos exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer adicional .” (grifos nossos)

Na fundamentação contida bojo do feito em evidência, o Relator acrescenta *“que as atribuições dos agentes políticos transcendem o ambiente exclusivo do recinto do órgão público, sendo que, no caso dos vereadores, prefeitos e vice-prefeitos, o exercício de suas funções envolve visitas às comunidades, a outros órgãos públicos, organizações sociais, etc., participação em reuniões em diversos locais, além de uma série de outras hipóteses que variam conforme a realidade de cada município.”*

Além do quanto acima explicitado, a Carta Maior restringe expressamente em seu texto constitucional (art. 39, §4º), o pagamento de qualquer verba de natureza remuneratória, em virtude da parcela única fixada no regime de subsídio auferido pelo agente político, devido a este encontrar-se diretamente relacionado a carga horária referente ao exercício do seu mandato eletivo, *in verbis*:

“Art. 39. (...)

§4º O membro de Poder, **o detentor de mandato eletivo**, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...)” (destaques aditados)

A respeito do tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em “Direito Administrativo”, 21ª edição, Editora Atlas, página 505, leciona que:

“Ao falar em **parcela única**, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o



**acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.” (destaques no original)

Tal entendimento, de igual forma, se aplica nos casos em que houver sessão extraordinária pelo Legislativo Municipal, vez que estas não são consideradas situações extraordinárias, em razão da manifesta determinação constitucional compreendida no artigo 57, § 7º, da Carta Magna, abaixo transcrito:

“Art. 57. (...)

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.

(...)” (destaques aditados)

Sobre o referido tema, no âmbito municipal, cumpre-se transcrição reiterada da citada Instrução nº 001/04, alterada pela Instrução nº 001/06, que, no título IV, item 12, vaticina que:

“(…)”

#### **IV – DA PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO E DOS LIMITES LEGAIS**

12. Na sessão legislativa extraordinária, a Câmara Municipal somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocada, vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação.

(...)” (destaques no original e aditados)

Para corroborar o entendimento aqui expandido, insta trazer a lume o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos autos do processo nº 48950/2007, vejamos:

“ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.366/2008, da Procuradoria de Justiça, em **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José Flávio Petry, ex-presidente da Câmara Municipal de Nova Ubiratã, neste ato representado pelo seu procurador Nelson Saraiva dos Santos – OAB/MT nº. 7720-B, para manter na íntegra a glosa imposta no Acórdão nº 2.547/2007, de fls. 307 e 308-TC, visto que o referido julgamento levou em consideração o pagamento indevido aos vereadores pela participação em sessão extraordinária, contrariando o artigo 57, § 7º da Constituição da República, pois a partir da publicação da

Emenda Constitucional nº 50/2006, aos vereadores não é mais permitido receber parcelas indenizatórias em virtude de convocação para participar de sessão legislativa extraordinária.” (destaques no original e aditados)

Nesse mesmo sentido, importante reproduzir o Prejulgado nº 1868 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Confira-se:

“1. Em razão do princípio da simetria, entendido como aquele que identifica as normas da Constituição Federal que podem ou devem ser reproduzidas perante as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, homogeneizando o modelo Federativo Brasileiro, os efeitos do art. 57, § 7º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 50, de 14/02/2006, também devem ser observados pelos Municípios.

2. A partir do dia 15/02/2006, data da publicação da Emenda Constitucional n. 50/2006, as sessões legislativas ordinárias ocorrem, no mínimo, do dia 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, estando proibido o pagamento de verba indenizatória aos vereadores municipais em razão de convocação para sessão extraordinária.” (destaques aditados)

De tal sorte, não há que se falar em horas extras a serem auferidas pelos Vereadores no exercício das suas funções, na medida em que tal parcela, na prática, implicaria em acréscimo ao subsídio legalmente estipulado aos Edis, desrespeitando, dessa forma, o quanto disposto no artigo 39, §4º, da CF.

**Diante exposto, em que pese a legalidade na acumulação de cargos de servidor público e vereador, na hipótese minuciada pelo art. 38, inciso III, da CF/88, conclui-se pela impossibilidade do recebimento das verbas a título de horas extras no exercício de vereança, devido à especificidade que a função abarca, como também pela expressa vedação pormenorizada no art. 39, §4º, da Carta Magna.**

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer. À consideração superior.

Salve melhor juízo, é o parecer.

Salvador, 03 de agosto de 2021.

Cristina Borges dos Santos  
Assessora Jurídica

Tainá Freitas  
Bacharelada em Direito