

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

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA INÊS**

**PROCESSO Nº 18666e21**

**PARECER Nº 02108-21**

**EMENTA: CÂMARA DE VEREADORES.  
FIXAÇÃO CARGA HORÁRIA.  
INCOMPATIBILIDADE COM O EXERCÍCIO DA  
VEREANÇA.**

Não há critério legalmente preestabelecido para o controle de carga horária de vereadores, visto que estes possuem peculiaridades no exercício de suas funções políticas, razão pela qual não se submetem à obrigatoriedade de cumprimento de jornada comum aos servidores públicos, por força da própria função que exercem.

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Santa Inês, Sr. Wanderson Braga de Oliveira, através de Ofício endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 18666e21, por meio do qual nos solicita orientações **“a respeito de como o TCM encara a fixação de carga horária para os vereadores em pleno exercício, ou seja, se o TCM entende que ao exercício da vereança deve haver a fixação de carga horária mínima e, assim sendo, qual seria esse mínimo? Ou se simplesmente tal carga horária fica a critério de cada Câmara de Vereadores fixar?”**

Logo de plano, verifica-se que o presente expediente se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista tratar-se de autoridade competente **(art. 208, I – Presidente de Câmara de Vereadores)** para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legitimamente 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 que porventura se apresente.

Sendo assim, as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociadas do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Santa Inês, em particular.

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.

Dito isso, inicialmente, vale lembrar que vereador é uma espécie de agente político, detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios, e, como tal, possui peculiaridades do exercício de tais funções políticas, que incluem a liberdade e independência no exercício de suas funções.

Sua competência advém da própria Constituição Federal, e já nos atendo à matéria sob consulta, vale dizer que a Lei Maior não exige, nem determina, que tais agentes tenham a obrigatoriedade de cumprir horário funcional, não se submetendo, portanto, ao mesmo regime de cumprimento de jornada comum aos servidores públicos, por força da própria função que exercem, tendo em vista as diferentes características de seu cargo.

Vale enfatizar que o fato da jornada de trabalho não ser preestabelecida e não estarem tais agentes sujeitos a cumprir carga horária determinada não quer dizer que não tenham eles o dever de cumprir com suas atribuições e desempenhar com zelo as suas atividades, mas tão-somente de que precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para desempenharem suas funções, em razão da liberdade funcional necessária ao cargo.

Importa destacar que as atribuições dos agentes políticos transcendem o ambiente exclusivo do recinto do órgão público, sendo que, no caso dos vereadores, em particular, 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, e para tanto, diga-se, também não fazem jus ao direito de recebimento de horas extras,

sobremodo 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, como se pode ver a seguir:

“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.

(...)” (grifos nossos)

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 a matéria em análise, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, manifestou-se, através do processo de Consulta n° 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 .” (destaques nossos)

Este Tribunal de Contas, por meio da Instrução nº 001/04, alterada pela Instrução nº 001/06, que, no título IV, item 12, também já se manifestou a respeito do tema, vaticinando 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)

Cabe ainda registrar a manifestação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao analisar o Recurso Administrativo em Pedido de Providências nº 200810000002920, em que se posicionou pela não submissão do magistrado a controle de ponto dada às características do cargo, como a seguir transcrito:

“Pedido de Providências. Pedido para implantação de sistema de ponto eletrônico para controle de frequência e assiduidade dos Magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Ausência de comprovação de qualquer irregularidade ou da necessidade de se implantar tal sistema – ‘Apesar do dever do juiz de cumprir os deveres do cargo, o exercício da função jurisdicional deve realizar-se com liberdade e independência. O controle do cumprimento desses deveres é imposição legal, nos termos do art. 35 da LOMAN, que prevê os deveres do magistrado relativos à pontualidade. Não há, todavia, critério rígido e previamente estabelecido para esse controle, ou carga horária estabelecida, considerando que ao julgador se concede margem de liberdade para melhor atender à atividade jurisdicional’.”

Na fundamentação de seu Voto, o Relator Conselheiro Rui Stoco faz uma analogia entre os magistrados e os agentes públicos que exercem cargos de direção no Poder Executivo e Legislativo, que vale ser reproduzido, uma vez que os argumentos utilizados são aplicáveis ao caso em exame, senão vejamos:

“O ponto eletrônico é inegavelmente uma forma restritiva de controle de frequência que, apesar de potencialmente ser capaz de solucionar as dificuldades de controle que eventualmente existam, cria dificuldades maiores, na medida em que retira a liberdade do magistrado de definir, no contexto de sua comarca e sem prejuízo do interesse público, qual a melhor forma e horário de trabalho.

Embora seja extremamente adequada para o controle de certas atividades, funcionando inclusive como forma de proteção de direitos – já que pode ser utilizado como prova da carga horária cumprida pelo empregado – o ponto eletrônico é, em princípio, inadequado ao controle do exercício da Magistratura.

E a hipótese dos magistrados, no caso em exame, não constitui exceção, considerando que parte expressiva desses profissionais, tanto no contexto do poder público, quanto na iniciativa privada, em razão da posição hierárquica que possuem e das funções que desempenham, não tem sua carga horária controlada na forma que a entidade autora requer. É a hipótese dos agentes políticos que exercem cargos de direção no Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) ou no Legislativo (Senador, Deputado e **Vereador**).” (grifo nosso)

Ademais, cabe ressaltar que há outras formas de se verificar a participação efetiva dos agentes políticos no desempenho de seus deveres funcionais sem ferir esta prerrogativa, quais sejam, através dos registros em ata quanto às participações de tais agentes em sessões plenárias, administrativas, em reuniões de comissões, etc., marcadas e determinadas à luz do Regimento Interno respectivo, considerando-se, por exemplo, a necessidade de se considerar o número de horas previstas para as sessões, quando semanais, ou considerar o número de horas de expediente da Câmara Municipal.

Nesse sentido, vale lembrar que a atribuição conferida à Câmara dos Deputados para elaborar seu Regimento Interno, em virtude do princípio da simetria, estende-se à Câmara de Vereadores.

Assim, nos termos do art. 51, III, da CF:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

III - elaborar seu regimento interno;

(...)”

Acerca do tema, Hely Lopes Meirelles, em “Direito Municipal Brasileiro”, 17ª edição, Malheiros Editores, página 700, elucida que:

“O Regimento Interno é o regulamento da Câmara; não é lei. É ato administrativo-normativo, como são os demais regulamentos, com a só **particularidade de se destinar a regular os trabalhos da Edilidade**. O Regimento deve ser posto em vigor por resolução do Plenário, promulgada e publicada pelo presidente.

(...)

Como ato regulamentar, o Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis, em especial da lei orgânica do Município. **Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa, da Presidência, bem como o das comissões permanentes ou especiais que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos.** Toda disposição que refugir desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

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

Por tudo o que foi exposto, e respondendo aos questionamentos aqui formulados, esta Assessoria Jurídica entende que **não há critério legalmente preestabelecido para o controle de carga horária de vereadores, visto que estes possuem peculiaridades no exercício de suas funções políticas, razão pela qual não se submetem à obrigatoriedade de cumprimento de jornada comum aos servidores públicos, por força da própria função que exercem.**

É o parecer, s.m.j., o qual remeto à consideração superior.

Salvador, Bahia, 18 de novembro de 2021.

**Gustavo Moreira Ramiro**  
**Assessor Jurídico**