



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



À Diretoria Legislativa

Processo Legislativo n.º: 160/2020

Referência: Projeto de Lei n.º 5.928/2020

Autor: Poder Executivo

Ementa: institui o Sistema de Controle de Frequência por meio de Ponto Eletrônico, o Sistema de Compensação de Horas e o Escritório Remoto – Home Office, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, e dá outras providências.

PARECER JURÍDICO n.º 075/2020

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n.º 5.928/2020**, de autoria do Poder Executivo, que ***institui o Sistema de Controle de Frequência por meio de Ponto Eletrônico, o Sistema de Compensação de Horas e o Escritório Remoto – Home Office, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, e dá outras providências.***

O projeto de lei (fls. 04/15) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fl. 03) e de cópia integral do Processo Administrativo n.º 681/2020 (fls. 16/29). Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica para análise e parecer (fls. 31/32) e distribuído a este subscritor.

É, em síntese, o relatório. Manifesta-se.

1
S

1) DO OBJETO

Trata-se de projeto de lei de autoria do Poder Executivo que institui o Sistema de Controle de Frequência por meio de Ponto Eletrônico, o Sistema de Compensação de Horas e o Escritório Remoto – *Home Office*, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Vilhena.

O Poder Executivo esclarece, em síntese, que a proposição institui sistemas funcionais que visam obter maior assiduidade e pontualidade dos servidores (efetivos, comissionados, empregados públicos e estagiários) no exercício das atividades laborais, bem como promover o próprio bem estar dos trabalhadores do Município, tornando a atividade administrativa mais eficiente e melhorando a qualidade de vida daqueles que atuam na Administração Pública Municipal.

Feitas essas digressões, passo a perscrutar a constitucionalidade e a legalidade do projeto de lei.

2) DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

No mais, passemos à análise da constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa.

2.1) Da constitucionalidade formal.

A Constituição da República dispõe no seu artigo 30, inciso I, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Igualmente, a Constituição do Estado de Rondônia dispõe, no seu artigo 122, que os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Os dispositivos constitucionais citados consagram a capacidade de *autoadministração* e *autolegislação*³ dos Municípios, isto é, a autonomia dos referidos entes federativos no exercício de atividades e atribuições de cunho admi-

¹ “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente” (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 260).

² “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 263).

³ Op cit., p. 493.

CAIXA DE VEREDICÇÕES
Proc. 160/2020
35
Ink

nistrativo e legislativo. Em outras palavras, os Municípios têm autonomia e exclusividade na gestão de sua Administração direta e indireta e na produção de normas sobre assuntos de interesse próprio. Vê-se, portanto, que o projeto de lei em análise versa sobre assunto da competência legislativa do Município (organização administrativa, regime da jornada de trabalho e controle de frequência dos servidores municipais), o que o torna, neste aspecto, formalmente constitucional.

Quanto ao mais, resalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, considerando que são da iniciativa privativa do Prefeito as leis que tratam sobre organização administrativa (art. 68, IIV, LOM). Assim, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁴.

2.2) Da constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Primeiramente, destaco que a Constituição da República, no seu artigo 1º, inciso IV, consagra como fundamento da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho. A carta republicana também dispõe, no seu artigo 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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Por fim, a Constituição também discorre, no § 3º de seu artigo 39, que se aplica aos servidores ocupantes de cargo público, dentre outros direitos e garantias, o disposto no artigo 7º, inciso XIII, ou seja, duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada. Idênticos são os comandos contidos nos artigos 11, *caput*, e 20, § 2º, da Constituição do Estado de Rondônia.

O projeto de lei visa instituir sistemas de controle de frequência por meio de ponto eletrônico (arts. 3º a 10) e de compensação de horas (arts. 11 a 15) e o escritório remoto - *home office* (arts. 16 a 23), além de instituir um comitê incumbido de gerenciar o escritório remoto (arts. 24 e 25), de estabelecer penalidades funcionais pelo descumprimento da lei (arts. 36 a 38) e regulamentar outros aspectos pertinentes à aplicação da norma (arts. 26 a 35 e 39 a 42), previsões estas que não infringem, materialmente, qualquer disposição das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

Em linhas gerais, a proposição, ao regular a jornada de trabalho e o controle de frequência dos servidores do Município (efetivos, comissionados, empregados públicos e estagiários – arts. 1º e 2º), bem como ao permitir o exercício das atividades laborais de forma remota, visa obter maior eficiência, assiduidade e pontualidade de tais trabalhadores no exercício de suas funções

⁴ O professor *Pedro Lenza* cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 262), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

públicas e melhoria da qualidade de vida destes servidores da Administração direta e indireta.



O sistema de ponto eletrônico, como se sabe, é o mais eficaz no controle da frequência dos trabalhadores em geral, pois garante que os registros de expediente, isto é, os horários de entrada e de saída dos trabalhadores, sejam fidedignos, ou seja, revelem efetiva e verdadeiramente como o servidor vem cumprindo sua carga horária laboral. Esse mecanismo também propicia maior e melhor controle, por parte dos departamentos de recursos humanos e em tempo real, da frequência e da situação funcional dos servidores em atividade laboral.

O sistema de compensação de horas, por seu turno, garante ao servidor que, tendo exercido o seu labor além da jornada ordinária de trabalho, possa utilizar essas horas excedentes para compensar entradas tardias, saídas antecipadas e saídas intermediárias/particulares, tornando mais flexível o cumprimento diário do expediente. Importante enfatizar que essa medida não ocasiona qualquer prejuízo para Administração Pública, pelo contrário, proporciona maior praticidade e racionalidade na solução de situações pontuais de cumprimento de carga horária, permitindo que eventuais ausências do servidor sejam compensadas por crédito de horas trabalhadas (banco de horas), sem que, em última análise, haja qualquer dano ao erário municipal (pagamento de remuneração aos servidores sem a devida contraprestação dos serviços).

O escritório remoto, ou *home office*, promove a modernização da organicidade administrativa local, marcando a superação do modelo tradicional de trabalho, até então caracterizado pela presença física e indispensável do trabalhador no local do trabalho, o que, como bem se sabe, não é coerente com a dinâmica das relações de trabalho contemporâneas. Os avanços tecnológicos, dentre inúmeros outros benefícios para a sociedade humana, possibilitam que os trabalhadores executem tarefas de forma remota, isto é, por meio de equipamentos eletrônicos conectados à rede mundial de computadores (*internet*), permitindo a transferência do produto de serviços de modo inteiramente virtual. Esse modelo é aplicável às atividades essencialmente administrativas, ou seja, típicas de "escritório", que dispensam a presença física do servidor na sede do órgão, promovendo maior conforto ao servidor e, conseqüentemente, maior eficiência e produtividade no serviço prestado, portanto, sem qualquer prejuízo à Administração, além, é claro, de propiciar economia aos cofres públicos (redução do consumo de energia elétrica, água, dentre outros recursos operacionais disponibilizados pelo órgão público).

Por fim, importante observar que o projeto de lei também cria o Comitê de Gestão do Escritório Remoto – CGER, responsável pelo planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação da implantação desses sistemas funcionais no âmbito da Administração Pública local, bem como estabelece penalidades pelo eventual descumprimento e/ou desvirtuamento dos comandos da lei, o que garante a lisura, a responsabilidade e a eficácia na execução da norma, em respeito a princípios gerais administrativos e garantia de eficiência desses sistemas para a Administração.

Cumpre enfatizar, ainda, que esses sistemas foram exaustiva e devidamente regulamentados pela norma proposta. Partindo de uma leitura cuidadosa do texto apresentado, não há qualquer dispositivo incoerente com o objetivo global do projeto ou mesmo que, isoladamente, infrinja dispositivos

constitucionais. Portanto, sem descer a minúcias, saliento que os dispositivos, sejam aqueles que instituem os aludidos sistemas, sejam aqueles que conferem aplicabilidade a tais mecanismos funcionais, respeitam a lógica operacional da norma e, sobretudo, a ordem constitucional regente da atividade administrativa.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei n. 5.928/2020 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os princípios constitucionais da Administração Pública, sobretudo os da moralidade e eficiência (art. 37, caput, CR/88 e art. 11, caput, CE/RO), e por garantir a qualidade de vida e bem estar dos servidores municipais (art. 39, §3º c/c art 7º, XIII, CR/88 e art. 20, § 2º, CE/RO).

2.3) Da legalidade.

A Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 10, caput, que a administração pública direta e indireta do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também dispõe, no seu artigo 128, que o Município promoverá, em conjunto com a União e o Estado, condições dignas de trabalho, não só aos munícipes de modo geral, mas obviamente a também todos servidores de seu quadro funcional. Por fim, estabelece, no § 2º de seu artigo 15, que se aplica aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, XIII, da Constituição Federal, ou seja, duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada

Ademais, também é notória a legalidade do Projeto de Lei n. 5.928/2020, pois em consonância com as disposições da Lei Orgânica local.

3) DA TÉCNICA LEGISLATIVA

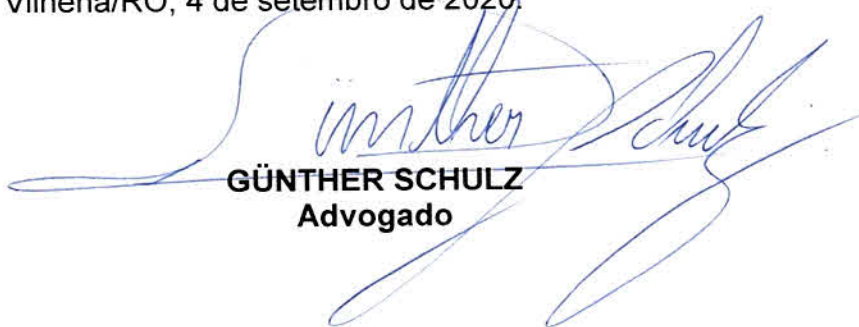
Analisando o Projeto de Lei n. 5.928/2020, observo que está adequado às regras de técnica legislativa (Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011, que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis). Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

4) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 5.928/2020 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a Lei Orgânica de Vilhena, podendo ser dado prosseguimento ao processo legislativo até a deliberação em Plenário.

É o parecer. SMJ.

Vilhena/RO, 4 de setembro de 2020.


GÜNTHER SCHULZ
Advogado