



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 515649/18
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARINGÁ
INTERESSADO: CESAR AUGUSTO DE FRANCA, DOMINGOS TREVIZAN FILHO,
EDSON RIBEIRO SCABORA, ELISEU ALVES FORTES,
MUNICÍPIO DE MARINGÁ, ULISSES DE JESUS MAIA
KOTSIFAS
ADVOGADO / PROCURADOR: SAMUEL FERNANDO HUBLER DOS SANTOS, YUNES
SAROUT
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1840/19 - Tribunal Pleno

Denúncia. Decreto Municipal regulamentando banco de horas. Falta de previsão legal. Violação ao princípio da legalidade. Pela procedência com aplicação de multa administrativa e determinação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia oferecida por Eliseu Alves Fortes por meio da qual relatou possíveis irregularidades na publicação do Decreto nº 929/2018 pelo Município de Maringá, que, dentre outros, instituiu banco de horas para os servidores municipais (artigos 23 a 29), com vigência a partir de 1º de outubro de 2018.

Sustentou o denunciante que tal decreto é ilegal, pois não há lei anterior criando referido instituto. Aduziu que o estatuto dos servidores públicos municipais não faz menção a qualquer sistema de compensação de horas, de modo que o decreto municipal ofende o princípio da legalidade.

Diante disso, pleiteou a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão dos efeitos do decreto municipal, em especial quanto aos artigos 23 a 29, e, no mérito, a declaração de ilegalidade dos mencionados dispositivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 1085/18 (peça nº 10), determinei a oitiva prévia do ente denunciado, a fim de obter maiores esclarecimentos acerca dos fatos noticiados.

Em manifestação preliminar (peça nº 16), o gestor defendeu a legalidade do ato, afirmando que “o conjunto interpretativo leva à conclusão de que o art. 32, *caput* e §1º, da Lei Complementar Municipal nº 239/1998, em simetria com a Constituição Federal e, analisado sob o viés da vontade e do fim da norma, autorizam (...) adotar, mediante Decreto específico, jornada de trabalho diferenciada com o fim de adequação às peculiaridades das atividades de cada órgão”.

O município também se manifestou às peças 19 a 24, aduzindo, em síntese, que o ato questionado está amparado principalmente no artigo 32, §1º, da Lei Complementar nº 239/98.

Sustentou que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já decidiu que “inexiste ilegalidade na instituição por decreto de regime diferenciado de jornada de trabalho a servidores públicos do Município de Maringá”, conforme julgados acostados. Ao final, requereu a “denegação da medida cautelar pleiteada” e rejeição da denúncia.

Mediante o Despacho nº 1164/18 (peça nº 25), remeti os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para subsidiar o juízo de admissibilidade do feito.

A referida unidade técnica, consoante Instrução nº 3514/18 (peça nº 27), manifestou-se pelo recebimento da Denúncia com concessão de medida cautelar para sustar os efeitos dos artigos 23 a 29 do Decreto nº 929/2018 do Município de Maringá.

Em 21 de setembro de 2018, por meio do Despacho nº 1392/18 (peça nº 28), recebi integralmente a Representação, determinando a citação dos representados. Ainda, suspendi, cautelarmente os efeitos dos artigos 23 a 29 do Decreto Municipal nº 929/2018 até ulterior julgamento de mérito¹.

¹ Tal decisão foi homologada pelo Plenário desta Corte em 26/10/18, conforme Acórdão nº 2711/18-STP (peça nº 41).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Parecer nº 200/19 (peça nº 60), opinou pela procedência do feito.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 161/19 (peça nº 61), opinou igualmente pela procedência do feito, a fim de que seja determinada a revogação dos artigos 23 a 29 do Decreto nº 239/1998, por ofensa ao princípio da reserva legal.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos verifiquei que o Município de Maringá, sem previsão legal, criou banco de horas no âmbito do Executivo Municipal, em afronta ao princípio da legalidade.

Embora a municipalidade tenha alegado que o fez mediante o Decreto nº 929/2018, que supostamente regulamentaria a Lei Complementar Municipal nº 239/1998 (Estatuto do Servidor de Maringá), é necessário destacar que o conteúdo da referida lei não alberga a criação de um sistema de compensação por banco de horas.

O Estatuto do Servidor Público de Maringá, em seu artigo 32, assim dispõe:

Art. 32 Respeitada a legislação federal específica, ou a peculiaridade das atividades do respectivo órgão de lotação, o ocupante do cargo de provimento efetivo fica sujeito a 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, ou oito horas diárias, assegurado o intervalo para alimentação de, no mínimo, uma hora.

§ 1º. Sem prejuízo do limite semanal previsto neste artigo, o Município **poderá adotar jornada de trabalho diferenciada** sempre que a peculiaridade das atividades do respectivo órgão de lotação o exigir. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Depreende-se do conteúdo legislativo supracitado que a municipalidade autorizou, desde a edição da lei, a instituição de jornada de trabalho diferenciada, isto é, possibilidade de flexibilização de horários de trabalho, revezamentos e escalas diferenciadas no âmbito do município, em conformidade com o serviço público prestado.

Como bem explicado pela unidade técnica, a jornada de trabalho está diretamente relacionada com à carga horária/jornada do servidor, *in verbis* (peça nº 60):

[...] Vale esclarecer que a jornada de trabalho diz respeito ao período durante o qual o servidor estará a disposição da Administração Pública e esta jornada pode ser, a título de exemplo, cumprida em regime de tempo integral, tempo parcial, tempo reduzido, turno ininterrupto, etc. o Horário de trabalho, por sua vez, respeitada a jornada fixada em lei, está relacionado com os marcos de início e fim de um dia de trabalho.[...]

A criação do banco de horas, por outro lado, extrapola esta noção de “jornada de trabalho diferenciada”, podendo, inclusive, causar futuros reflexos pecuniários para o ente público denunciado.

O regime de trabalho com banco de horas não altera, em sua essência, a jornada de trabalho, apenas permite, mediante os limites e condições pré-estabelecidas, que o servidor não tenha fixados os marcos de início e fim de expediente, ou seja, permite que o servidor cumpra sua jornada mediante regime de compensação de horário.

Ocorre, todavia, que o tema “banco de horas” não é tratado em nenhuma ocasião ou hipótese pela lei municipal, motivo pelo qual entendo que houve clara violação ao princípio da legalidade.

Cumpre informar, ainda, que o Decreto nº 929/2018, cuja eficácia foi suspendida cautelarmente por esta Corte de Contas, também teve sua eficácia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suspensa por decisão do Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública de Maringá² em ação judicial³ de iniciativa do Sindicato dos Servidores Municipais de Maringá em face do Município:

“...a instituição do banco de horas não é assunto apto a ser tratado por decreto autônomo, como no caso em análise. E foi tratado de forma autônoma porque não foi originalmente previsto no Regime Jurídico Único dos Funcionários Públicos do Município de Maringá (Lei Municipal n. 239/1998).

Assim, nesse ponto, há aparente ilegalidade no Decreto Municipal n. 929, de 20 de julho de 2018[...]

Ante o exposto, e com fulcro na fungibilidade entre as tutelas provisórias, presentes os requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO** o pedido formulado pela parte autora e determino ao Município de Maringá a suspensão dos efeitos do Decreto Municipal n. 929/2018, até decisão definitiva nos autos [...]

Ainda não há decisão definitiva de mérito no Poder Judiciário. Contudo, o Agravo de Instrumento interposto para reverter a decisão cautelar de suspensão do Decreto 929/18 foi julgado improcedente.

Diante do exposto, considerando a ausência de previsão legal para regulamentação do banco de horas no Município de Maringá, **VOTO** pela **procedência** da presente Representação, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar nº 113/05 ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas.

Por fim, determino ao Município de Maringá que adote as providências necessárias para, no prazo de 30 (trinta) dias, revogar os artigos 23 a 29 do Decreto nº 929/2018.

² Dr. Frederico Mendes Júnior

³ Ação declaratória de nulidade de ato nº 0006538-61.2018.8.16.0190.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Denúncia, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la **procedente**, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar nº 113/05 ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas;

II – determinar ao Município de Maringá que adote as providências necessárias para, no prazo de 30 (trinta) dias, revogar os artigos 23 a 29 do Decreto nº 929/2018;

III – determinar o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 03 de julho de 2019 - Sessão nº 22.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente