



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 356375/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
INTERESSADO: ANGELO JOSE PAVAN, CARLOS ALBERTO HERRERO DE MORAIS, EDEVALDO TADEU CAMARINI, JULIO CESAR DAMASCENO, LEANDRO VANALLI, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
ADVOGADO / PROCURADOR: APARECIDA VÂNIA PETRINI DE BARROS, CLEUSA MARIA DE OLIVEIRA RESMER VIEIRA, EVANDRO DE ANDRADE RODRIGUES, JOÃO EVERARDO RESMER VIEIRA, LUIS HENRIQUE SHOJI MURASSAKI, ROSEMARY SILGUEIRO AMADO PERES GUALDA, WADSON NICANOR PERES GUALDA
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3803/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Acórdão n.º 912/23 – Tribunal Pleno. Universidade Estadual de Maringá (UEM). Determinação de sistema eficaz de controle de jornada. Superveniência de Lei acerca do tema. Pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento do Recurso de Revista interposto para o fim de excluir a determinação questionada. Manutenção da decisão quanto aos demais termos.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Revista interposto pela **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM)**¹, contra o Acórdão n.º 912/23 – Tribunal Pleno², que julgou regulares com ressalva as contas objeto da Tomada de Contas Extraordinária n.º 294136/21, proposta pela 7ª Inspeção de Controle Externo (7ª ICE) em virtude de supostas irregularidades detectadas em fiscalização junto à referida universidade, com expedição de determinação.

¹ Peças n.º 192 a 201 e 203 a 206.

² Peça n.º 186.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Recurso de Revista foi recebido e, ato contínuo, determinou-se o prosseguimento do feito, com a devida autuação e distribuição, consoante Despacho n.º 660/23 – GCILB³.

Em prosseguimento, com vistas à instrução, encaminharam-se os presentes autos à 7ª Inspeção de Controle Externo (7ª ICE) e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do Despacho n.º 546/23 - GCAZ⁴.

Instada a se manifestar, a 7ª Inspeção de Controle Externo (7ª ICE) opinou pelo provimento do Recurso de Revista no que se refere à possibilidade de exclusão da determinação contida no item II do Acórdão n.º 912/23 - Tribunal Pleno, considerando que a Lei Estadual n.º 20933/21 (Lei Geral das Universidades) especificou as hipóteses de obrigatoriedade de controle de jornada por meio de registros biométricos, conforme Instrução n.º 56/23 – 7ICE⁵.

Por seu turno e ao cabo, o Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio da 3ª Procuradoria de Contas (3ª PC), discordou do entendimento adotado pela 7ª ICE e opinou pela manutenção da determinação, uma vez que se mostra razoável e pertinente a fim de evitar novas situações de conflito de horários por parte dos docentes da Universidade, tais qual a que foi apurada na Tomada de Contas Extraordinária originária do presente Recurso, consoante Parecer n.º 744/23 - 3PC⁶.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, no que toca aos requisitos de admissibilidade do presente recurso, observa-se que foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legítima e com interesse na reforma da decisão, sendo a espécie recursal utilizada, qual seja: Revista, a apropriada a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal de Contas, a revisão de decisões por ele exaradas em instância originária.

³ Peça n.º 207.

⁴ Peça n.º 211.

⁵ Peça n.º 215.

⁶ Peça n.º 216.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, fundamentado em tais pressupostos, entende-se que merece conhecimento o recurso interposto.

Passa-se, então, à análise das razões recursais apresentadas.

2.1. Das razões recursais apresentadas.

Em suas razões recursais a Universidade Estadual de Maringá (UEM) alegou, inicialmente, que as competências deste Tribunal de Contas se limitam a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, nos termos do art. 1º, inciso X, da Lei Complementar n.º 113/2005⁷, e que, com base nisso, o Tribunal não pode inovar nas determinações com providências a serem adotadas pela Universidade que não encontram previsão legal.

Destacou que no âmbito judicial o Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR) pleiteou ordem de implementação de sistema de controle eletrônico de frequência por biometria para todos os servidores e docentes. Todavia, a ação foi julgada improcedente, “sob o argumento de que inexistente comando legal que imponha à Recorrente essa obrigação, cabendo a instituição, no âmbito de sua autonomia, fazer a gestão dos recursos humanos por meio dos mecanismos que melhor atendam a continuidade do serviço público”.

Informou que a decisão foi mantida em sede recursal pelo Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), que “O próprio STF⁸ já se pronunciou no sentido de que cabe às chefias imediatas o controle de frequência, inclusive em universidades”, de modo que a implementação do controle biométrico foi definitivamente discutida na seara judicial e não pode este Tribunal de Contas proferir determinação diversa sobre a mesma matéria, sob pena de afronta ao princípio da segurança jurídica e à separação dos poderes.

Não obstante, admitiu a necessidade de aprimoramento do controle de frequência e informou que atualmente o controle dos docentes é feito nos termos

⁷ Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei: [...]

X - assinar prazo de até (30) trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade; (Destacado)

⁸ STF - MS 30221/DF – 2ª Turma – Rel. Min. Carmen Lucia – DJ 22/02/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do art. 54⁹ da Lei Estadual n.º 6174/70; que adota, com relação ao efetivo controle de frequência dos docentes, a Resolução n.º 070/2017- CAD/UEM, e quanto aos servidores da carreira técnico-administrativa, a Resolução n.º 358/1998-CAD; que dispensa o controle de frequência para os servidores que desempenham função gratificada, nos termos da Portaria n.º 541/1977-GRE.

Destacou, ainda, que mais recentemente, com o advento da Lei Estadual n.º 20.933/2021¹⁰, foram estabelecidos novos critérios para a gestão universitária eficaz, disciplinando a obrigatoriedade do controle de frequência biométrico em casos específicos dos docentes quando esses prestarem serviços de plantões nas unidades de saúde das universidades ou quando adotarem o sistema de banco de horas, além de hipóteses definidas pelos conselhos superiores das próprias IEES.

Pontuou que, considerando que inexiste lei que obrigue taxativamente todos os servidores registrarem a frequência por meio de registro biométrico, a determinação imposta por este Tribunal de Contas é inadequada, além de não especificar o que seria o sistema com registro automático de entrada, permanência e saída dos servidores.

Argumentou que a “própria decisão desta D. Corte corrobora que a Recorrente possui controle da jornada de trabalho de seus servidores, eis que restou consignado que o docente cumpriu sua jornada enquanto professor, sendo que o problema relatado não seria quanto ao descumprimento da jornada de laboral, mas por colidências ínfimas do horário dessa jornada com eventuais plantões de sobreaviso”. Ou seja, não se trataria de um problema de controle de frequência, mas de organização de escala de duas atividades distintas, sendo inadequada apenas o pagamento da gratificação de plantão de sobreaviso, em razão da incompatibilidade de horários.

⁹ A frequência ao serviço será apurada:

I - através de "ponto";

II - pela forma determinada pelo Chefe do Poder Executivo, quanto a funcionários não obrigados a "ponto".

Parágrafo único. "Ponto" é o controle diário do comparecimento e da permanência do funcionário no serviço, devendo, registrar todos os elementos necessários à apuração da frequência, preferentemente por meios mecânicos.

¹⁰ Dispõe sobre as Carreiras do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná e adota outras providências. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=24322&tipo=L&tplei=0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informou que no caso de atrasos, falta ou inassiduidade habitual, de qualquer descumprimento da jornada de trabalho, a UEM possui mecanismos para impor a penalidade cabível, seja por desconto das verbas salariais na folha de pagamento ou por abertura de sindicância em face do servidor faltoso.

Sustentou que a UEM tem natureza jurídica de autarquia estadual, conforme Lei Estadual n.º 9.663/1991 e, portanto, goza de autonomia administrativa para fazer a gestão de seu quadro de servidores, bem como goza de poder discricionário e para emitir suas próprias decisões e resoluções, normatizando as relações de direito dentro de seu universo administrativo e acadêmico interno.

Especificou a estrutura da Universidade para demonstrar a sua complexidade e o contexto de atuação nas áreas de ensino/pesquisa/extensão, em observância aos artigos 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Por derradeiro, asseverou que a questão objeto dos autos restringe-se a caso isolado de um único servidor público, na qualidade de docente com regime de quarenta horas semanais, e que teria, supostamente, descumprido sua jornada de trabalho devido à acumulação de cargos com incompatibilidade de horários e que, ao final, o próprio Tribunal Pleno entendeu pela regularidade das contas, ressaltando apenas o recebimento da Gratificação de Plantão de Sobreaviso pelo docente.

Assim, requereu o provimento do Recurso de Revista para que reste afastada a determinação proferida pelo Tribunal de Contas com relação à implantação.

2.2. Da análise do mérito.

De início, valendo-se do argumento de autonomia e independência trazido nas razões recursais, convém registrar que este Tribunal de Contas goza, de igual forma, da mesma prerrogativa de independência e autonomia¹¹, o que se configura com um dos pilares que sustenta o Estado Democrático de Direito.

¹¹ As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diferentemente da UEM, que tem por função a difusão do ensino superior, este Tribunal de Contas exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado do Paraná e das entidades da administração direta e administração indireta que a compõe.

Portanto, sua função precípua é, essencialmente, atuar no âmago da fiscalização das contas públicas, com atribuição de caráter extrajudicial e administrativo, não restando dúvidas a respeito da autonomia (funcional, administrativa e financeira) conferida às cortes de contas, ao passo que a não existência da autonomia exauriria sua função precípua de atuar na fiscalização das contas dos gestores públicos em todas as esferas de governo (municipal, estadual e federal). Ou seja, é dever elementar desta Corte de Contas preservar a boa gestão dos recursos públicos, à luz do princípio do interesse público.

Ademais, não se pode olvidar que as esferas cível, administrativa e penal são independentes entre si. A exceção quanto à independência entre as esferas somente se dará caso reconhecida a inexistência do fato ou a negativa de autoria na esfera criminal. Em outras palavras, somente haverá vinculação entre as instâncias, e, por conseguinte, não haverá condenação na esfera civil ou administrativa, quando houver absolvição na esfera penal por inexistência de fato ou negativa de autoria.

Assim, não havendo decisão de mérito transitada em julgado pela “inexistência de fato” ou “negativa de autoria”, não há falar em coisa julgada sobre esta matéria, tampouco afronta ao princípio da segurança jurídica e à separação dos poderes. Do mesmo modo, a decisão em sede de ação de improbidade não vincula este Tribunal, na medida em que as ações por improbidade administrativa exigem mais do que a ilegalidade, sendo necessário que se demonstre o dolo, ou, pelo menos a culpa, ou seja, exige a demonstração do elemento subjetivo.

sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF. [ADI 4.418, rel. min. Dias Toffoli, j. 15-12-2016, P, DJE de 3-3-2017.] [Vide ADI 1.994, rel. min. Eros Grau, j. 24-5-2006, P, DJ de 8-9-2006]

O autor ataca trecho do art. 50 da Carta estadual que outorgou ao Tribunal de Contas do Estado, além da capacidade de autogestão, a autonomia de caráter financeiro. Constitucionalidade decorrente da outorga à Corte de Contas das mesmas garantias dadas ao Poder Judiciário (arts. 73 e 96 da CF/1988), o que inclui a autonomia financeira. [ADI 119, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

Os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos tribunais de contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. [ADI 4.190 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, P, DJE de 11-6-2010.]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, considerando a autonomia deste Tribunal de Contas em relação ao controle dos atos administrativos da Administração Pública Estadual, assim como a independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, ressalvadas as hipóteses, no âmbito penal, de absolvição por inexistência de fato ou por negativa de autoria, não se verifica hipótese de extrapolação de competência, uma vez que a ressalva no julgamento das contas autoriza a imposição de medidas por esta Corte de Contas para a correção de impropriedades ou faltas identificadas, nos termos do parágrafo único do art. 17¹² da Lei Complementar n.º 113, de 15/12/2005, a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Já que no que refere à suposta imposição do sistema biométrico e controle de jornada, cumpre ressaltar que o Acórdão n.º 912/23 - Tribunal Pleno não determinou especificamente a implantação do “ponto biométrico” pela UEM, como entendeu a recorrente, mas, sim, que a citada Universidade, no prazo de seis meses, implementasse *“um controle de frequência eficiente, que, no mínimo, registre automaticamente a entrada, a permanência e a saída dos servidores”*. Ou seja, ainda que um controle com registro automático de entrada, permanência e saída dos servidores possa ser efetuado por meio da utilização de recursos de biometria, a decisão atacada não impôs a biometria como única medida de controle de frequência.

Dessa maneira, não assiste razão à recorrente no que tange à alegação de que houve imposição do sistema de biometria pelo Acórdão n.º 912/23 – Tribunal Pleno e, por conseguinte, extrapolação da competência desta Corte de Contas e ingerência no âmbito discricionário da entidade de ensino superior.

Não obstante superados os argumentos referentes à extrapolação da competência desta Corte de Contas, assim como da teórica imposição ilegítima de sistema de controle de jornada por biometria, é de se verificar que houve o advento da Lei Estadual n.º 20.933/20218 (Lei Geral das Universidades), que dispõe

¹² Art. 17. Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decidirá se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Parágrafo único. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobre as Carreiras do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná.

A referida norma versa acerca das hipóteses legais de instituição do ponto eletrônico e biométrico para o controle da jornada dos referidos servidores, ou seja, com a instituição de tal diploma legal a exigência de adoção de controle de frequência restou consignada na própria legislação, suprindo, assim, a lacuna legislativa acerca da temática, identificada em sede judicial.

Nesse contexto, cabe registrar o disposto nos artigos 35, 37 e 47 do referido diploma legal, que assim versam sobre o tema:

Art. 35. As faltas injustificadas não poderão ser compensadas e deverão ser lançadas como falta no controle eletrônico de frequência.

Parágrafo único. O **controle de frequência biométrico** será exigido dos docentes quando esses prestarem serviços de plantões nas unidades de saúde das universidades ou, em qualquer outra hipótese, quando determinado pelos conselhos superiores das IEES.

Art. 37. No interesse da Administração, como ferramenta de gestão e mediante regulamentação, as IEES poderão adotar o banco de horas para execução de tarefas, projetos, programas, dentre outros motivos de relevância para o serviço público.

§ 1º As IEES que desejarem implementar o banco de horas **deverão utilizar o sistema biométrico de controle diário de frequência**. [...]

Art. 47. **O cômputo do serviço extraordinário dar-se-á somente por meio da marcação do registro biométrico**, ressalvado o deslocamento a serviço. [...]

Da leitura dispositivos acima, verifica-se que as disposições da Lei Estadual n.º 20.933/2021 contemplam determinação legal de implantação de controle de frequência por biometria, incluindo quando os docentes prestarem serviços de plantões nas unidades de saúde das universidades (art. 35, Parágrafo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Único), o que corresponde à situação fática evidenciada na Tomada de Contas Extraordinária, notadamente da ressalva quanto à sobreposição do horário do plantão de sobreaviso à jornada de trabalho do Sr. Edevaldo Tadeu Camarini, nos exercícios de 2017 a 2020.

Portanto, considerando que a determinação de implantação de um controle de frequência eficiente pela UEM, contida no Acórdão n.º 912/23 - Tribunal Pleno, deu-se em razão da constatação da fragilidade do controle de jornada pela UEM e de sobreposição de plantões de sobreaviso com a jornada de trabalho do servidor, constatada a existência de disposições legais específicas relativamente à instituição das hipóteses de controle de jornada dos servidores das universidades estaduais, entende-se que o comando legal supre a determinação desta Corte de Contas. De igual forma, entende-se que o controle de frequência por biometria se mostra como instrumento apto a registrar automaticamente a entrada, permanência e saída dos servidores.

Por conseguinte, conclui-se pela possibilidade de provimento do Recurso de Revista para que seja excluída a determinação contida no item II do Acórdão n.º 912/23 - Tribunal Pleno.

3. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto pela **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM)**, com o fim específico de excluir a determinação contida no item II do Acórdão n.º 912/23 - Tribunal Pleno, mantendo-se as demais disposições da decisão recorrida.

Nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito, conforme art. 398 do RITCE-PR.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

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

I - **CONHECER** o Recurso de Revista interposto pela **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM)** uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO**, com o fim específico de excluir a determinação contida no item II do Acórdão n.º 912/23 - Tribunal Pleno, mantendo-se as demais disposições da decisão recorrida.

II - Determinar, nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito, conforme art. 398 do RITCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 7 de dezembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente