TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	355840/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE PITANGUEIRAS
INTERESSADO:	2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ASTORGA, MUNICIPIO DE PITANGUEIRAS, SAMUEL TEIXEIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 440/24 - Tribunal Pleno

Representação. Pagamento indiscriminado de horas extras. Ausência de controle. Recomendação do Ministério Público Estadual descumprida. Manutenção das irregularidades. Pareceres uniformes, exceto quanto à sanção de restituição de valores e multa proporcional ao dano. Pela procedência, aplicação de multa e expedição de determinação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de expediente oriundo da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Astorga, por meio do qual encaminhou Representação em face do Município de Pitangueiras e de seu prefeito, Sr. Samuel Teixeira, em virtude de supostas irregularidades no pagamento de horas extraordinárias aos motoristas do município.

Extrai-se da peça inicial que, no curso da investigação cível, foram apuradas as seguintes irregularidades:

a) O Município de Pitangueiras realiza pagamento indiscriminado de horas extras a seus motoristas desde, pelo menos, meados da gestão anterior;

b) O Município de Pitangueiras não dispunha de sistemática de controle e fiscalização da jornada de trabalho de seus motoristas, sobretudo das horas extras a eles pagas;

c) O Município de Pitangueiras não institucionalizou nem regulamentou seu sistema de banco de horas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

Após a expedição da Recomendação Administrativa nº 002/2022, no intuito de regularizar a situação dos motoristas na municipalidade, informou que o ente público continuou pagando horas extras "*de maneira contínua e ordinária aos motoristas*".

Diante disso, a 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Astorga pugnou pelo recebimento da representação e instauração de tomada de contas extraordinária em face dos representados. Ainda, pugnou pela adoção das providências cabíveis e necessárias para apuração dos atos ilegais narrados na exordial para que, ao fim, sejam aplicadas as sanções cabíveis.

Por meio do Despacho nº 697/23-GCILB (peça nº 8), recebi o expediente na integralidade, com o objetivo de apurar eventuais irregularidades no pagamento contínuo de horas extras aos motoristas do Município de Pitangueiras para atendimento de necessidades ordinárias do serviço público. Na mesma oportunidade, determinei a citação dos interessados, que apresentaram defesa conjunta à peça nº 16.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, mediante a Instrução nº 4101/23 (peça nº 24), opinou pela procedência da Representação, com a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, alínea "g", da Lei Orgânica desta Corte, ao Sr. Samuel Teixeira, Prefeito Municipal, em razão da concessão de horas extras em desacordo com o art. 75 da Lei Municipal nº 35/94, bem como a expedição de determinação ao Município de Pitangueiras para que adote providências de regularização.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPjTC, por meio do Parecer nº 955/23-7PC (peça nº 27), opinou, igualmente, pela procedência com expedição de determinação e aplicação da multa indicada pela CGM. Contudo, entendeu indispensável, também, "a título de complementação e em função das graves irregularidades noticiadas pelo MPE e confirmadas pela Douta CGM – que permitem concluir pela existência de dano ao erário de Pitangueiras –, a condenação do Gestor à restituição integral das horas extras pagas de maneira indiscriminada, estipulando-se como marco inicial a data de expiração para cumprimento da recomendação do MPE (datada de 26/05/2022), e a aplicação da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

multa proporcional ao dano prevista no art. 89 da citada Lei Complementar, cujos valores deverão ser dimensionados em fase de liquidação pela Douta CMEX, nos termos do art. 175-L, VII, do RI-TCE/PR".

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, cabendo a procedência do feito, conforme passo a expor.

A documentação encaminhada pela parte representante denota que o Município de Pitangueiras não possuía qualquer controle sobre a quantidade de horas extras pagas aos seus motoristas, bem como não disciplinou legislativamente a matéria. Ademais, observou-se que o adicional de jornada extraordinária era utilizado como complemento dos valores auferidos pelos motoristas.

Nada obstante, restou evidenciado que mesmo após orientações técnicas do Ministério Público Estadual – mediante a Recomendação nº 002/2022 – o ente reincide na conduta irregular de modo contumaz.

Conforme bem destacado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a municipalidade alegou ter adotado providências corretivas para melhor controlar o pagamento do adicional. Entretanto, na prática, o Município de Pitangueiras passou a se utilizar de estratagemas que permitiram a manutenção da irregularidade, ainda que de modo escamoteado. Neste sentido, transcrevo trechos do parecer técnico exarado pela CGM (peça nº 24), o qual adoto como razões de decidir:

> [...] Apesar disso, assiste razão ao Representante ao apontar que não foram tomadas medidas para cumprir a legislação, visto que não foi interrompida a concessão de mais de duas horas extras por dia aos servidores, como será visto adiante.
>
> De fato, o Ente começou a formalizar o pagamento por meio de uma autorização. No entanto, tem somado todas as horas concedidas em um só documento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

autorizativo referente ao mês inteiro e acompanhado de uma justificativa genérica (peça 3, arquivo 3, fl. 349):

[...]

Trata-se de uma tentativa de dar legalidade aos atos já pontuados como irregulares pelo órgão ministerial, sem diminuir a carga horária concedida, a qual é flagrantemente irregular.

Portanto, mesmo que se tenha implantado o registro ponto e as folhas de autorizações, não é possível conceder valores de modo indiscriminado, sem respeitar o limite legal.

O pagamento de horas extras no serviço público é regido pela legislação de cada ente, incluído toda a regulamentação sobre a relação de trabalho, inclusive a jornada extraordinária.

No caso específico do Município de Pitangueiras, assim dispõe os artigos 74 e 75 de seu Estatuto (peça 3, arquivo 4):

Art. 74 - O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de cinquenta por cento em relação à hora normal de trabalho.

§1º - O cálculo da hora extraordinária será objetivo dividindo-se a remuneração mensal do servidor pelo total de horas de trabalho normal a que está sujeito no mês

§2º - Será considerado extraordinário o serviço prestado no período que anteceder ou exceder a jornada de trabalho.

§3º - Excetua-se do disposto no parágrafo anterior o serviço prestado por servidor ocupante do cargo em comissão fora da jornada normal de trabalho.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

> *Art. 75 – O serviço extraordinário será precedido de convocação prévia e expressa, pela chefia imediata do servidor, e somente será permitido para atender a situações excepcionais e temporárias,* ***respeitando o limite máximo de duas horas por jornada****.*

Conforme informado pelo representado, os motoristas da área da saúde realizam jornadas de 24 horas de trabalho por 72 horas de repouso (24x72). Contudo, isso não afasta a obrigatoriedade de cumprir as mesmas 44 horas semanais e um limite máximo de 220 horas mensais.

Em consulta aos dados do Sistema Integrado de Atos de Pessoal, constata-se que no mês de julho de 2023 a situação ainda persiste:

[...]

Como demonstrado nos quadros acima, há servidores que têm realizado até 155 horas de serviço extraordinário, utilizando-se de uma única autorização para a concessão de todas as horas laboradas a mais durante todo o mês.

Dessa forma, resta devidamente comprovado o pagamento de horas extras sem a demonstração efetiva da correspondente contraprestação do labor do servidor público. Isso demonstra que o gasto não foi devidamente autorizado, em flagrante desrespeito ao artigo 63 da Lei nº 4.320/64.

Ademais, é necessário que uma gestão fiscal responsável apresente ação planejada e transparente, que se faz, em primeiro plano, mediante obediência irrestrita aos princípios da Administração Pública previstos no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

Soma-se a isso o fato de que foi informado ao Ministério Público Estadual que, naquele momento, o Município não teria legislação regulamentando a jornada de 24 horas de trabalho por 72 de repouso.

Para ser válida, essa jornada deve ser regulamentada por lei municipal, conforme entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região:

Nos termos da Súmula nº 444 do TST, a jornada de 12 horas de trabalho por 36 de descanso é válida, em caráter excepcional, ***desde que prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho.*** *Entendo que tal entendimento se estende ao regime de trabalho de 24 x 72, dada a identidade da situação.*

Portanto, reconheço como válido o acordo de compensação de jornada de trabalho pelo regime de 24 horas de trabalho por 72 de repouso, não sendo o caso de se considerar como horas extras àqueles excedentes a 160 horas mensais, como pretende a parte autora. ***O regime de trabalho apesar de poder ultrapassar a 44 horas semanais, no conjunto do mês é assegurada número de horas inferior a 220 horas.***

Vale dizer, tal regime de trabalho excede a jornada legal, mas tem sua validade excepcionalmente admitida pela jurisprudência consolidada do TST (Súmula 444), desde que adotada em determinadas e peculiares profissões, como no caso.

Apesar de alegar que houve impulso para promulgar um ato normativo regulamentando-a, até o presente momento não foi juntado qualquer documento nesse sentido.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

> Do mesmo modo, não houve a comprovação acerca da lei que trata do regime de compensação das horas.
>
> Dessa forma, as supostas correções apontadas pelo Representado não foram efetivas, tampouco acompanhadas de comprovação, com a juntada de documentos. [...]

Como exposto, persiste a situação de irregularidade noticiada na exordial, motivo pelo qual julgo a Representação procedente, cabendo a aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, alínea g, da Lei Orgânica desta Corte, ao Sr. Samuel Teixeira pelo descumprimento das disposições da Lei Municipal nº 35/94 - Estatuto dos Servidores.

Ainda, determino ao Município de Pitangueiras que adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as seguintes providências, com vistas à regularização dos seus atos administrativos: **(i)** apresente projeto de lei disciplinando a jornada de trabalho 24x72, assim como a compensação de horas; e **(ii)** deixe de conceder horas extraordinárias acima do permitido por lei e passe a realizar as autorizações separadamente, com a devida justificativa, a fim de ter maior controle nas concessões.

Deixo de acatar as sugestões propostas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (restituição de valores e multa proporcional ao dano), haja vista que não há nos autos elementos que permitam declarar cabalmente que os serviços extraordinários não foram prestados.

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela **procedência** da presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

(a) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Samuel Teixeira;

(b) determinar ao Município de Pitangueiras que adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as seguintes

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

providências, com vistas à regularização dos seus atos administrativos: **(i)** apresente projeto de lei disciplinando a jornada de trabalho 24x72, assim como a compensação de horas; e **(ii)** deixe de conceder horas extraordinárias acima do permitido por lei e passe a realizar as autorizações separadamente, com a devida justificativa, a fim de ter maior controle nas concessões.

O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o envio de cópia do projeto de lei e da documentação referente às horas extras concedidas, sob responsabilidade do prefeito, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Samuel Teixeira, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do controlador interno para verificar o efetivo cumprimento da decisão, caso entenda necessário.

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:

Conhecer e julgar pela **procedência** da presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

(a) aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Samuel Teixeira;

(b) determinar ao Município de Pitangueiras que adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as seguintes providências, com vistas à regularização dos seus atos administrativos: **(i)** apresente projeto de lei disciplinando a jornada de trabalho 24x72, assim como a compensação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2

de horas; e **(ii)** deixe de conceder horas extraordinárias acima do permitido por lei e passe a realizar as autorizações separadamente, com a devida justificativa, a fim de ter maior controle nas concessões.

O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o envio de cópia do projeto de lei e da documentação referente às horas extras concedidas, sob responsabilidade do prefeito, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Samuel Teixeira, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do controlador interno para verificar o efetivo cumprimento da decisão, caso entenda necessário.

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3DY2