

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 07/2016

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu órgão de execução, no exercício de suas atribuições perante a Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul/PR, com fundamento nos artigos 129, incisos III e IX, da Constituição da República; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, e artigo 80, ambos da Lei Federal 8.625/93; e artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal 75/93, e:

CONSIDERANDO que:

1. incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República (CR/88); artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, “a” e “b”, da Lei Federal n.º 8.625/93;

2. são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade e a moralidade e, expressamente elencados no artigo 37, *caput*, da CR/88;

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

3. a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita e geração de despesas com pessoal;

4. o desequilíbrio entre as receitas e as despesas, sobretudo no que pertine aos gastos com pessoal, no curto, médio e longo prazo, provoca reflexos negativos diretos na manutenção das políticas públicas municipais sobre as áreas mais sensíveis, que diuturnamente são reclamadas ao Ministério Público, como a saúde e a educação, apresentando-se como exemplo notório em Lupionópolis/PR;

5. o art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que o Poder Executivo Municipal não poderá gastar mais de 54% de sua receita corrente líquida com despesas de pessoal em cada período de apuração, ocorrendo tal verificação ao final de cada quadrimestre, nos termos do art. 22, *caput*, da referida lei;

6. o art. 22, parágrafo único, da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê a existência do denominado “limite prudencial de gastos com pessoal”, este determinado em 95% do limite total de 54%, ou seja, 51,3% da receita corrente líquida do exercício, montante a partir do qual é **vedado ao gestor**, dentre outras despesas com pessoal, **a contratação de hora extra**, ressalvadas as exceções constitucionais e aquelas previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

7. o município de Lupionópolis/PR extrapolou esse limite, atingindo o patamar de 52,37%, no último ano, 2015, segundo

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

informações colhidas junto ao Portal da Transparência da Prefeitura e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, manteve-se acima do limite prudencial para a despesa total com pessoal frente a sua receita corrente líquida¹;

8. Conforme informações obtidas em <http://www.diariomunicipal.com.br/amp/materia/9147B735> se confirma que a extrapolação do limite prudencial ocorreu também tomando-se por base julho de 2015 a junho de 2016;

9. ao que tudo indica, vem o Poder Executivo de Lupionópolis/PR realizando o pagamento de horas extras de forma desordenada como se vê mês a mês de janeiro a setembro de 2016, como se fosse a "complementação de salário" de alguns servidores:

Gastos com Horas Extras	Município de Lupionópolis (em R\$)
Janeiro	33.361,26
Fevereiro	43.628,82
Março	43.756,95
Abril	43.060,59
Maior	39.497,76
Junho	38.159,39
Julho	35.635,29
Agosto	37.905,37
Setembro	39.352,73
TOTAL	354358,16

¹[Dhttp://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-alerta-8-prefeituras-que-excederam-despesas-com-pessoal/4299/N](http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-alerta-8-prefeituras-que-excederam-despesas-com-pessoal/4299/N)

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

10. esta espécie de comportamento do gestor redundava na clara assunção do risco de dano às finanças públicas, traduzindo-se, no mínimo, em inegável imprudência do ponto de vista fiscal;

11. não obstante o quadro exposto, o Poder Executivo vem insistindo no pagamento de horas extras durante os últimos nove meses (janeiro/setembro de 2016), mesmo diante do impeditivo previsto no art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, e até mesmo após a expedição do alerta pela DCM do TCE/PR, conforme demonstram as informações à disposição no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal e no site do TCM;

12. a Administração Pública não pode ter como prática rotineira o pagamento de horas extras aos seus servidores, uma vez que tal conduta pode configurar ineficiência do serviço público pela falta de servidores para desempenhar determinada função e não cumprimento da norma constitucional que determina o concurso público;

13. as horas extras não podem ser utilizadas como forma de complementação da remuneração dos servidores que, não raras vezes, encontram-se defasadas, e são pagas em valores fixos, mês a mês, e não excepcionalmente como é próprio da sua natureza;

14. as horas extras muitas vezes são pagas sem o efetivo controle da ocorrência da prestação do serviço excepcional e que tal

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

conduta não é fiscalizada pelo superior hierárquico do servidor e pelo gestor municipal;

15. a inexistência, no âmbito do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, de forma subsidiária ou complementar para a compensação do serviço extraordinário, além do já previsto pagamento do respectivo adicional;

16. diante de tal quadro, o Poder Executivo de Lupionópolis/PR põe-se em encruzilhada frente aos servidores, não possuindo outras opções de se compensar o serviço extraordinário, a não ser pelo pagamento da hora extra tratada em lei, circunstância que gera conflito direto com a Lei de Responsabilidade Fiscal nas hipóteses restritivas de gastos em que o ente público se encontra impedido de autorizá-la e adimpli-la, como a que ora se apresenta (art. 22, parágrafo único, inciso V, da LRF);

17. a Lei nº 9.601/98 instituiu a possibilidade de compensação de jornada extraordinária anteriormente trabalhada, sem o acréscimo na remuneração, como alternativa ao recebimento de horas extras, tratando-se de previsão expressa no art. 7º, inciso XIII, da Constituição Federal, direito este que também foi estendido aos servidores públicos, nos termos do art. 39, §3º, da mesma Carta;

18. o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 722.628/MG, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu a constitucionalidade do “banco de horas” no âmbito do serviço público, medida que, nas palavras do Eminent Relator: *“atende não só à legislação estatutária de regência, como também, reduz custos com o funcionamento e manutenção de serviços públicos essenciais, além de*

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

resguardar e preservar a saúde e a vida social dos servidores que trabalham em regime de revezamento, diante da visível flexibilização da jornada de trabalho.” ;

19. diversos entes públicos federais, estaduais e municipais, a exemplo da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais Federais e do Trabalho, Tribunais de Justiça Estaduais, Varas Federais e do Trabalho, Cartórios Eleitorais, Ministério Público Federal, Ministério Públicos dos Estados, além de vários municípios paranaenses como Foz do Iguacu/PR², Londrina/PR³, Cambé/PR⁴ e Rolândia/PR⁵, reconhecendo a constitucionalidade na implantação do Banco de Horas no âmbito da Administração Pública, já adotaram tal forma de compensação de jornada para seus servidores;

20. ao assim agirem, tais entes adotaram uma alternativa para poupar o servidor de jornadas prolongadas, reconhecendo a contrapartida do repouso no resguardo a saúde do trabalhador, além de, ao mesmo tempo, evitar despesas públicas com o pagamento de horas excedentes, dando margem a espaço orçamentário para a satisfação de outros compromissos, ou mesmo para terem alternativa a sua disposição quando incidentes nas restrições orçamentárias do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

21. no âmbito do município de Centenário do Sul/PR, conforme se depreende do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, é do Prefeito Municipal a competência exclusiva para autorizar o

² Banco de horas regulamentado pelo Decreto n° 18.918, de 1° de junho de 2009.

³ Banco de horas regulamentado pelo Decreto n° 421, de 09 de abril de 2015.

⁴ Banco de horas previsto no art. 79, parágrafo único, da Lei n° 1.718/2003.

⁵ Bando de horas regulamentado pelo Decreto n° 7.608, de 07 de novembro de 2014.

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

serviço extraordinário, cabendo a ele a responsabilidade civil, administrativa e criminal em decorrência de eventuais danos ao erário, quando da não observância à Lei de Responsabilidade Fiscal por conta de pagamentos irregulares;

RESOLVE RECOMENDAR

ao Senhor Prefeito Municipal, Sr. **Natal Garbulha**, dentro da competência que lhe cabe:

(i) que **SUSPENDA** a contratação de qualquer hora extra enquanto o Município estiver incidindo na hipótese do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, independente da pendência de eventuais pedidos de revisão de índices de gastos com pessoal junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, dando-se plena ciência da presente a todos os Secretários Municipais e ocupantes de cargos de chefia imediata, ressalvada as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

(ii) para não prejudicar a categoria dos servidores públicos nas situações em que absolutamente imprescindível o serviço extraordinário, **como por exemplo em determinadas áreas da saúde pública municipal, seja instaurado procedimento administrativo próprio para cada servidor nesta situação excepcional, demonstrando:**

a) o cumprimento da carga horária extraordinária pelo servidor;

b) o aceite pessoal do superior hierárquico do servidor que está fiscalizando o cumprimento da carga horária;

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

c) justificativa legal do gestor municipal do pagamento das horas extras no período, **jamais se permitindo o pagamento de horas extras aos seus servidores como forma de complementação de salário e sem fiscalização da carga horária realmente estendida;**

d) ciência expressa do controle interno do Município acerca do pagamento excepcional das horas extraordinárias por parte do gestor municipal;

(iii) seja enviado, com a máxima urgência, Projeto de Lei para a Câmara de Vereadores para a imediata implantação do assim denominado “**BANCO DE HORAS**” no âmbito do serviço público municipal, que deverá concorrer com o pagamento da hora extraordinária como forma adicional de compensação do serviço excepcional, o que deve ser adotado como regra para toda a administração pública.

O posicionamento da administração sobre os termos da presente recomendação deverá ser comunicado à Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul/PR no prazo de **10 (dez) dias**, sob de pena de se entender que nenhuma providência foi ou será adotada.

Cabe ao Município de Lupionópolis, ainda, dar ampla divulgação à presente recomendação, fazendo-se **publicar no site do Município e no Diário Oficial deste ente**, enviando ainda cópia do documento para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e à Câmara Municipal de Lupionópolis/PR.

No que tange à Câmara de Vereadores, será solicitada a sua leitura integral na próxima sessão legislativa, para fins de

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul

acompanhamento de sua implementação e providências necessárias para a sua fiscalização.

Centenário do Sul/PR, 13 de outubro de 2016

RENATO DOS SANTOS SANT' ANNA

Promotor de Justiça