



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 331377/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAVAÍ
INTERESSADO: MOHAMAD HASSAN SMAILI
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3752/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Carga horária de servidor público. Regime jurídico estatutário. Sujeição ao estatuto do funcionário público do ente ao qual está vinculado. Inaplicabilidade de regras do regime jurídico contratual. Impossibilidade de sujeição à legislação que rege profissionais particulares ainda que de mesma categoria profissional. Conveniência e oportunidade de Administração. Limites constitucionais e legais.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paranavaí, senhor Mohamad Hassan Smaili acerca da jornada de trabalho de servidores públicos.

Indaga o consulente:

- 1. A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei Municipal em 35 horas semanais tem que ser reduzida para 25 horas semanais para atender ao contido no artigo 9º do Decreto-Lei 972/69 e nos artigos 302 e 303 a CLT e da Orientação Jurisprudencial 407 SDI I do TST?*
- 2. A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei em 35 horas semanais e 7 horas diárias, de segunda a sexta-feira das 8:00 as 11:30 e das 13:30 as 17 horas, tem que ser reduzida para 30 horas semanais e 6 horas diárias para atender ao contido no artigo 227 da CLT?*

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (fl. 03 –peça 03), do qual se denota a exposição do tema e julgados que reforçam a conclusão pela inaplicabilidade da jornada especial de trabalho de 25 horas semanais aos jornalistas, bem como pela contrariedade à diminuição da jornada de trabalho de telefonista.

O feito foi distribuído a este Conselheiro em 23 de abril de 2015 (peça 04) e, embora as questões não tenham sido formuladas em tese, entendi que podem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser enfrentadas, motivo pelo qual recebia presente consulta, uma vez que preenchidos os requisitos para sua admissibilidade e determinei a sua tramitação (peça 05).

Os autos foram encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 35/15 – peça 06) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 5110/15 – peça 07), após analisar os dispositivos legais e normativos destacados pelo consulente, respondeu ao primeiro questionamento, *em tese, no sentido de que o servidor público municipal, ocupante do cargo efetivo de jornalista deve se submeter à carga horária estipulada pelo Estatuto do Município, salvo em havendo lei especial expressamente reduzindo e limitando a carga horária num patamar máximo a todos os jornalistas.*

Com relação ao segundo questionamento concluiu, *em tese, no sentido de que o servidor público municipal, ocupante do cargo efetivo de telefonista deve se submeter à carga horária estipulada pelo Estatuto do Município, salvo em havendo lei especial expressamente reduzindo e limitando a carga horária num patamar máximo a todos os telefonistas.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 8546/15 – peça 08) destacou, inicialmente, *a competência conferida pela Constituição Federal aos entes federativos para designar e regulamentar a matéria afeta aos seus servidores públicos.*

Assegurou que *a CLT excepciona expressamente a sua aplicação aos servidores públicos das três esferas, corroborando com o panorama já delineado de autonomia dos entes federativos para definir os seus regimes jurídicos. Não há que se falar, portanto, em adoção das regras elencadas na Consolidação das Leis do Trabalho aos servidores públicos federais, estaduais e municipais.*

Esclareceu que *as regras previstas pela CLT não são aplicáveis aos servidores públicos, ainda que mais benéficas que as estatuídas pelo ente federativo em sua lei definidora do regime jurídico dos servidores.*

Com isso entendeu dirimidas as dúvidas do Chefe do Poder Legislativo Municipal, já que *a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais deverá ser estabelecida pela lei instituidora do regime jurídico do Município, independente da redução de carga horária para algumas profissões pela CLT.*

Afirmou ainda que *caberá ao Administrador Público, dentro de sua conveniência e oportunidade, definir a jornada de trabalho de cada cargo, observado o limite máximo estabelecido pela Constituição Federal. Basta a inclusão no mundo jurídico, mediante lei, da instituição de carga horária de cada cargo existente no ente. Observa-se que a prática é estabelecer uma jornada de trabalho geral, aplicável a todos os cargos do estado ou município, e, em decorrência da discricionariedade da administração, esta carga horária é excepcionada para cargos específicos.*

Para tanto, a fim de dar suporte às conclusões, trouxe à baila julgado do TRF1.

Assim, manifestou-se:

- a) *A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, deve ser fixada por Lei Municipal, não havendo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vinculação com as normas aplicadas ao setor privado de redução de jornada;

- b) *A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, também deverá ser fixada por Lei Municipal, sem observância ao disposto pela CLT.*

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de preenchidos os pressupostos legais para sua tramitação (Despacho 379/15 – peça 05).

Quanto ao mérito, temos:

É fato que a Constituição Federal garantiu autonomia aos Municípios para sua *auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração*².

Nesse passo minudenciou Alexandre de Moraes:

Dessa forma, o município *auto-organiza-se* através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio de leis municipais; *autogoverna-se* mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-Prefeito, e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, *auto-administra-se*, no exercício de suas competência administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.³

Nessa senda, o Município é livre para organizar seu pessoal a fim de que preste o serviço público da melhor forma possível, porém tal liberdade encontra limites na própria Constituição, em seus princípios e preceitos.

Outra não é a lição de Hely Lopes Meirelles:

A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37-41), bem como os preceitos das leis de caráter complementar ou nacional e de sua lei orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. Nesse campo é inadmissível a extensão de normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente.⁴

Logo, ao optar pelo regime jurídico estatutário para submissão de seus servidores afasta-se de plano a aplicação do regime de índole contratual, não podendo incidir regras deste, sob pena de criar um regime misto aos servidores efetivos.

Como se depreende da Lei Municipal n° 2.391/2003, revogada pela Lei 3.891/2012, vê-se que o Município optou pelo Regime Jurídico Estatutário como relação jurídica a vincular a Administração Municipal e seus servidores efetivos. A

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

² MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2003. p. 274.

³ *Idem*.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 574.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mesma legislação delegou ao plano de cargos e salários a definição da jornada de trabalho dos cargos de provimento efetivo.

Ao analisarmos o art. 12, da Lei Municipal 3.413/2009 que dispõe sobre Organização Político-Administrativa da Câmara Municipal de Paranavaí percebe-se que foram especificadas as condições relativas à carga horária dos servidores do quadro efetivo, destacando-se, por oportuno, a carga horária tanto para o cargo de telefonista quanto para o cargo de jornalista como sendo de 35 horas semanais.

Assim sendo, com fundamento na conveniência administrativa de que dispõe o gestor público e respaldado pelos princípios constitucionais estipulou-se a carga horária a que estão sujeitos os servidores concursados da Câmara Municipal de Paranavaí, sendo inconcebível a diminuição de sua carga horária com alicerce em outra legislação, em especial a legislação que rege o vínculo empregatício contratual.

Como descreveu Celso Antônio Bandeira de Mello:

Nas relações contratuais, como se sabe, direitos e obrigações recíprocos, constituídos nos termos e na ocasião da avença, são unilateralmente imutáveis e passam a integrar de imediato o patrimônio jurídico das partes, gerando, desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no liame de função pública, composto sob a égide estatutária, o Estado, ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso⁵.

Saliente-se, portanto, que a carga horária ou jornada de trabalho de servidor público é estipulada em lei específica do ente federado ao qual o servidor público estatutário está vinculado e a ela estará adstrito, desde que esteja ajustada dentro dos limites constitucionais e legais, não havendo que se falar em proveito da jornada de trabalho fixada para os particulares da mesma categoria profissional.

Nesse sentido, acrescento à jurisprudência colacionada pela Procuradora do Legislativo local e pelo Ministério Público de Contas as seguintes decisões que reforçam a tese exposta:

SERVIDOR PÚBLICO. JORNALISTA. JORNADA DE TRABALHO DE 5 (CINCO) HORAS DIÁRIAS. DECRETO-LEI Nº 972/69 E DECRETO Nº 83.284/79. INAPLICABILIDADE. REGIME ESTATUTÁRIO. ART. 19 DA LEI Nº 8.112/90. RECURSO IMPROVIDO. 1. A carga horária do jornalista no serviço público é aquela prevista no art. 19 da Lei nº 8.112/90, inaplicável em relação a ele o regime especial da jornada reduzida que favorece os profissionais que, nessa atividade, trabalham como empregados de empresas privadas. 2. Insustentada a alegação de desvio de função, consiste no exercício de cargo comissionado privativo de Analista Judiciário sendo o autor ocupante do cargo de Técnico Judiciário, “pois o efetivo exercício de funções não gera por si só o direito ao enquadramento, ante o

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 235.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

óbice inafastável da exigência de concurso público para a investidura em cargo público de provimento efetivo (art. 37, II, da CR/88), não se prestando a suprir a ausência de tal modo de acesso constitucionalmente fixada a alegada prestação de serviços idênticos. 3. Verifica-se, de acordo com o artigo 32 e parágrafo único do Regulamento Geral do TRT da 24ª Região, que a função comissionada de Chefe de Gabinete de Comunicação, não exige formação específica de jornalista, já que a função de Chefe de Gabinete possui atribuições comuns para diferentes setores do Tribunal, e também não é reservada exclusivamente aos titulares do cargo de Analista Judiciário. 4. Recurso improvido. (sem grifos no original) (TRF3 – APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.60.00.000180-7/MS. Relator: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo. Unânime. Julgado em 06 de outubro de 2009)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL. AUTARQUIA. MP Nº 1.561/97. PRELIMINARES DE LITISPENDÊNCIA E NULIDADE PROCESSUAL REJEITADAS. PRESCRIÇÃO AFASTADA. **SERVIDOR PÚBLICO. JORNALISTA JORNADA DE TRABALHO DE 5 (CINCO) HORAS DIÁRIAS. DECRETO-LEI Nº 972/69 E DECRETO Nº 83.284/79. INAPLICABILIDADE. REGIME ESTATUTÁRIO. ART. 19 DA LEI Nº 8.112/90.** 1. Sentença proferida contra autarquia na vigência da MP nº 1.561-1/97, posteriormente convertida na Lei nº 9.469 /97, sujeita-se ao duplo grau de jurisdição obrigatório. Remessa tida por interposta. 2. Não configura litispendência o ajuizamento de ação nesta Justiça Comum Federal, pleiteando parcela remuneratória relativa ao período posterior à conversão do servidor ao regime estatutário, na pendência de ação proposta perante a Justiça do Trabalho, na qual se reconheceu a competência daquele órgão apenas em relação ao período anterior à mencionada conversão de regime. 3. Lide que versa sobre matéria exclusivamente de direito pode ter o seu julgamento antecipado, independentemente de dilação probatória, nos termos do art. 330, I, do CPC. Hipótese em que não restou demonstrado nenhum prejuízo para a parte, por não se reportar a prova documental pretendida a questão fática discutida nos autos, mas sim a questão de direito, conhecível de ofício pelo juiz. 4. “Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação” (Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça). Prescrição inócurre na espécie. **5. Não se aplica ao servidor público estatutário ocupante de cargo de jornalista a jornada de trabalho da categoria profissional, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 972 /69 e Decreto nº 83.284/79, mas, sim, aquela prevista no art. 19 da Lei nº 8.112/90 (entre o mínimo de seis e o máximo de oito horas diárias), por se tratar de lei específica.** Precedentes da Corte e do Superior Tribunal de Justiça (AC 1999.01.00.104184-0/MG, Rel. Juiz Federal Mark Yshida Brandão (conv), Primeira Turma Suplementar, DJ de 15/09/2005, p.107; MS 4.334/DF, Rel. Ministro ANSELMO SANTIAGO, Terceira Seção, julgado em 25.11.1998, DJ 01.02.1999 p. 101) 6. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, a que se dá provimento, para julgar improcedente o pedido inicial. (TRF1 – Apelação Cível nº 1997.01.00.037442-7/MG, 1ª Turma, Rel. Juíza Federal Simone dos Santos Lemos Fernandes, DJE nº 160, 21.08.2006)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. **SERVIDOR PÚBLICO. AUMENTO DA JORNADA DE TRABALHO.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TELEFONISTA. INEXISTÊNCIA DE LEI PREVENDO A ATIVIDADE COMO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME REMUNERATÓRIO. PROVIMENTO NEGADO. 1. De acordo com a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no julgamento do RE n. 563.965/RN, em regime de repercussão geral, o servidor público não tem direito adquirido à forma de cálculo da remuneração, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. 2. Hipótese em que a alteração da jornada de trabalho não se operou mediante anulação de um ato administrativo anterior, de modo que não incide, na espécie, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. **3. À minguada de lei prevendo como especial a atividade profissional de telefonista, nada impede que a Administração, pautada pela conjugação dos critérios de conveniência e oportunidade, modifique a jornada de trabalho em relação ao referido cargo, desde que respeitados os limites estabelecidos em lei – mínimo de seis e máximo de oito horas diárias.** 4. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em recurso submetido ao rito do art. 543-B do CPC, “nas hipóteses em que houver aumento de carga horária dos servidores, essa só será válida se houver formal elevação proporcional da remuneração; caso contrário, a regra será inconstitucional, por violação da norma constitucional da irredutibilidade vencimental”. 5. No caso, todavia, não há comprovação de que não houve a necessária compensação financeira pelo aumento da jornada de trabalho, tampouco está a pretensão autoral baseada em tal assertiva. 6. Agravo regimental não provido. (Superior Tribunal de Justiça – AgRg no Resp 1147431/RS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 26/05/2015, Dje 02/06/2015) (sem grifos no original)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. **SERVIDOR PÚBLICO. TELEFONISTA. JORNADA DE TRABALHO.** 1 Ainda que contratadas pela CLT, que, por força de norma de Direito Previdenciário, possibilitava às impetrantes a jornada de 30 horas de trabalho, o advento da Lei n° 8.112/90 alterou o regime jurídico de sua contratação. 2. Inexistindo no Direito Administrativo norma que estabeleça jornada diferenciada para o telefonista, é legal a exigência de 40 horas semanais. (TRF4 – Apelação/Reexame Necessário n° 2006.71.00.034652-0/RS, 4ª Turma, Rel. Des. Federal Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle, DJE n° 76, 03.04.2012)

Assim, acompanhando a instrução processual e o parecer ministerial, entendo que a consulta pode ser respondida nos termos acima aduzidos.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paranavaí, Vereador Mohamad Hassan Smaili, CNPJ n° 76.716.109/0001-91, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- i. *A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei Municipal em 35 horas semanais tem que ser reduzida para 25 horas semanais para atender ao contido no artigo 9º do Decreto-Lei 972/69 e nos artigos 302 e 303 a CLT e da Orientação Jurisprudencial 407 SDI I do TST?*

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de jornalista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

- ii. *A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei em 35 horas semanais e 7 horas diárias, de segunda a sexta-feira das 8:00 as 11:30 e das 13:30 as 17 horas, tem que ser reduzida para 30 horas semanais e 6 horas diárias para atender ao contido no artigo 227 da CLT?*

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de telefonista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paranavaí, Vereador Mohamad Hassan Smaili, CNPJ nº 76.716.109/0001-91, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) *A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei Municipal em 35 horas semanais tem que ser reduzida para 25 horas semanais para atender ao contido no artigo 9º do Decreto-Lei 972/69 e nos artigos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

302 e 303 a CLT e da Orientação Jurisprudencial 407 SDI I do TST?

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de jornalista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

b. A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei em 35 horas semanais e 7 horas diárias, de segunda a sexta-feira das 8:00 as 11:30 e das 13:30 as 17 horas, tem que ser reduzida para 30 horas semanais e 6 horas diárias para atender ao contido no artigo 227 da CLT?

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de telefonista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA propôs o não conhecimento da consulta (voto vencido).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 13 de agosto de 2015 – Sessão nº 30.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente