



# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

## PARLAMENTO VEREADOR DAVID PAGUNG

### ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

---

#### PARECER JURÍDICO Nº 026/2020

**PROJETO DE LEI Nº 018/2020 (024/2020)**

**AUTORIA: PODER EXECUTIVO**

**EMENTA: Direito Administrativo. Criação de Banco de horas. Estado de Emergência. Possibilidade devendo respeitar as peculiaridades de cada cargo e os princípios constitucionais e legais.**

#### **I – RELATÓRIO**

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Vila Pavão recebe para análise e emissão de parecer o Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, que cria banco de horas na estrutura administrativa da Prefeitura de Vila Pavão e dá outras providências.

Importa frisar que a presente manifestação terá por objeto a reanálise do projeto de lei que visa à criação de banco de horas constituído pelo resultado positivo ou negativo de horas, apurado após a compensação de jornada dos servidores que atuam no âmbito da Prefeitura, durante o período de situação de emergência devido ao surto do **COVID-19 (SARS-cov 2)**.

**Feitas tais considerações, manifestamo-nos.**

#### **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente destacamos que o parecer jurídico tem por objetivo uma análise técnica de suas disposições, ou seja, se as mesmas respeitam as exigências constitucionais e legais, **remanescendo aos Vereadores o estudo sobre a viabilidade no que tange ao interesse público.**

O banco de horas foi criado no Brasil com a Lei nº 9.601/98 em uma época em que o país estava passando por uma grande recessão econômica, que fez com que muitas pessoas fossem demitidas e com que muitas empresas tivessem que fechar.

Naquele período, o Governo procurou, através desta lei, flexibilizar alguns direitos trabalhistas previstos na CLT, com o objetivo de combater o desemprego. Para



# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

## PARLAMENTO VEREADOR DAVID PAGUNG

### ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

---

alcançar essa meta, uma das formas foi permitindo que as empresas concedessem folgas aos seus colaboradores em épocas de crise.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), vem recomendando por meio do Guia Básico em seu site (<https://www.tce.es.gov.br/coronavirus/guia-basico/#1585843089157-8ba7dd09-15a3>) no item 3.5 a sugestão de que aos servidores que não estejam conseguindo cumprir suas funções essenciais, sejam concedidas férias, a compensação de jornada ou a utilização de banco de horas (quando existir regulamentação no ente), *ipsis litteris*:

#### **3.5 – Quais medidas podem ser tomadas em relação a servidores que não estejam cumprindo atribuições essenciais durante a interrupção das atividades decorrente do isolamento social?**

Deve-se estimular a fruição de férias por servidores que exerçam atividades, por sua natureza, incompatíveis com o **teletrabalho** (que pode ser regulamentado em âmbito local, com especial atenção ao controle de produtividade) ou que, em função das competências atribuídas, não seja suscetível de **realocação**.

Outra possibilidade é fazer a **compensação da jornada de trabalho** quando a situação normalizar, ou **utilizar de banco de horas** (se existir regulamentação no órgão ou na entidade).

Dessa forma, o Município de Vila Pavão, apesar de já ter a previsão de compensação de jornada no Estatuto do Servidor Público (art. 75 §4º) se propôs a criar o Banco de horas de forma permitir a compensação de horas positivas ou negativas em um prazo de até 2 anos.

#### **II.1 – Da limitação da lei ao estado de Emergência devido ao surto do COVID-19 (SARS-cov 2)**

A presente manifestação terá por objeto a criação de banco de horas constituído pelo resultado positivo ou negativo de horas, que terá aplicação durante o período de situação de emergência devido ao surto do **COVID-19 (SARS-cov 2)**

Assim, considerando a necessidade de redução de gastos para o correto cumprimento do exercício financeiro e de uma possível recessão econômica, agregada à necessidade de cumprir os desembolsos com as despesas decorrentes de vinculações constitucionais e legais de receitas nos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fez-se necessário a elaboração da presente lei a fim de possibilitar o equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

## PARLAMENTO VEREADOR DAVID PAGUNG

### ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

---

Todavia, cabe trazer a baila que estamos diante de uma situação nunca antes enfrentada e que não sabemos o prazo de duração da pandemia, o que poderá impossibilitar a compensação de jornada após o término do Estado de Emergência, devendo o banco de horas ao ser aplicado respeitar os direitos dos servidores e tornar viável sua execução.

Esse também é o entendimento do TCE/ES em consulta realizada via email com a Servidora Raquel S. G. Santos, respondido no dia 07/05/2020 às 20h53 min, senão vejamos:

*Em relação ao banco de horas, nossa orientação inicial é que o ente/órgão deve observar a existência de regulamentação específica para a sua adoção. Caso não haja legislação específica, essa deve ser providenciada, caso se opte pela implementação do instituto.*

*Quanto ao banco de horas negativo, embora seja possível sua aplicação havendo previsão legal, é preciso estar atento à questão da imprevisibilidade do prazo de duração da pandemia, o que poderá inviabilizar a compensação das horas após o retorno às atividades.*

*Destacamos mais uma vez que, conforme orientação do TCE/ES no Guia Básico de orientação, o ideal é que, inicialmente, seja estimulada a fruição de férias por servidores que exerçam atividades, por sua natureza, incompatíveis com o teletrabalho (que pode ser regulamentado em âmbito local, com especial atenção ao controle de produtividade) ou que, em função das competências atribuídas, não seja suscetível de realocação.*

Sendo assim, sugiro que ao estipular as regras da compensação do banco de horas, em especial no banco de horas negativo, deverá ser observado um limite máximo de jornada diária, e que no caso de acúmulo de funções permitidas pela lei, seja observado o respeito ao desempenho da outra função, de forma a não prejudicar o trabalhador, bem como ir de encontro com o objetivo da lei e a Carta Magna.

## II. II Da competência e da criação do banco de horas

Após análise, verificamos que a presente proposição encontra-se entre aquelas que são de **iniciativa privativa do Poder Executivo**, pois só a ele cabe dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

De semelhante modo, diz a Lei Orgânica Pavoense, em seu artigo 76, inciso, VI a saber:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

## PARLAMENTO VEREADOR DAVID PAGUNG

### ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

---

*“Art. 76 – Ao prefeito compete, privativamente:*

*VI - Dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;*

Destarte, encontra-se o Chefe do Executivo usando de um direito que a lei lhe compete, qual seja organizar seu quadro de pessoal de acordo com a necessidade do serviço público, bem como fixar valores de referências dos cargos, da qual, presume-se estar o Prefeito, com a pretensa proposição, resguardado de todos os procedimentos legais necessários.

Por outro lado, conforme previsto no art. 9º do Projeto, estão fora do alcance do presente estudo servidores titulares de cargos em comissão, uma vez que sua jornada de trabalho não se restringe aos horários fixados em lei ou pactuados, já que inerente a provimentos dessa natureza a permanência do profissional à disposição do administrador que lhe depositou fé, sem que a dilatação da carga horária implique a percepção de horas extras ou de gratificação por exercício de serviço extraordinário.

Fixadas essas premissas iniciais, e adentrando ao mérito da consulta, impende recordar a disciplina constitucional acerca da jornada de trabalho dos servidores públicos, que consta dos artigos 7º, XIII, e 39, § 3º da CF, bem como do art. 22 do Estatuto do Servidor Público de Vila Pavão, *ipsis litteris*:

**Art. 22.** O ocupante do cargo de provimento efetivo fica sujeito a 44 (quarenta e quatro) horas semanais de trabalho, salvo quando for estabelecida duração diversa ou prevista em legislação específica.

**Parágrafo Único.** Além do cumprimento do estabelecido neste artigo, o exercício de cargo em comissão exigirá de seu ocupante integral dedicação ao serviço, podendo o servidor ser convocado sempre que houver interesse da administração.

Nesse sentido, verifica-se que o Projeto de Lei, ao disciplinar o banco de horas, não prevê uma limitação de acúmulo, nem como funciona a gestão do banco de horas, e ainda não especifica como procederá em caso de saldo negativo. Restando lacunas que deverão ser disciplinadas a fim de permitir a aplicabilidade e efetividade da lei.

Em pesquisa a internet foi localizada a Instrução Normativa nº 002/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da União, bem como disciplina do TCE/MG (Resolução nº 011/2017) que também adotou o sistema de Banco de Horas, mostrando que é uma alternativa viável, mas que requer um controle específico para o caso.

O Projeto também deverá respeitar os cargos acumuláveis, na forma da lei, de modo a assegurar o regime especial de compensação, viabilizando o exercício das atividades inerentes a qualquer deles, mesmo que sob o regime de compensação do



# CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

## PARLAMENTO VEREADOR DAVID PAGUNG

### ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

---

banco de horas, bem como preferir pela análise do cumprimento da jornada pelo controle da produtividade.

No que diz respeito ao aspecto financeiro, em razão de apenas definir a compensação de jornada por meio de banco de horas, não haverá impacto financeiro, o que possibilita a dispensa da indicação do impacto financeiro orçamentário do art. 16 da LRF.

### III – CONCLUSÃO

Feitas estas considerações, e ainda sob uma análise de conveniência e oportunidade, o projeto só poderá ser aprovado caso efetivamente não gere impacto financeiro e supra as ressalvas acima expostas, a fim de possibilitar a aplicação do seu objeto de forma oportuna e conveniente.

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado, devendo para tanto ser verificado o cumprimento da LC 101 (LRF) e Lei Federal nº 4.320, bem como o interesse público do projeto no atual momento.

A emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

É o parecer. SMJ.

Vila Pavão/ES, 08 de maio de 2020.

**MARCELA SEIDEL ALBUQUERQUE**  
Procuradora Jurídica – Matrícula nº 00095  
Advogado OAB/ES 15.328