



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

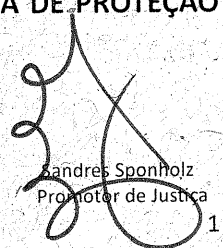
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Nº 23/2.018

EMENTA: MUNICÍPIO DE TOLEDO E CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO – (I) APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE OS SERVIDORES EFETIVOS E AQUELES EXERCENTES DE FUNÇÃO GRATIFICADA, BEM COMO INGRESSANTES MEDIANTE INVESTIDURA EM CARGO COMISSIONADO – OBRIGATORIEDADE DE REGISTRO DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA DE JORNADA EM PONTO BIOMÉTRICO OU TECNOLOGIA SUPERIOR – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1.490.584-7-DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 25, §2º DA LEI 1.822/99 (ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS) – DISPOSITIVO QUE CONFERIA PRIVILÉGIO AOS OCUPANTES DE DETERMINADA CATEGORIA E DESATENDE AO INTERESSÉ DA COLETIVIDADE (II) CARGO DE ADVOGADO E ASSESSOR JURÍDICO ABRANGIDOS PELOS FUNDAMENTOS DA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE RESPALDO PARA ISENÇÃO DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA – FUNÇÃO PÚBLICA QUE NÃO DISPENSA O EFETIVO E REGULAR CONTROLE – ASSIDUIDADE E PONTUALIDADE – PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ACAUTELAMENTO DE EVENTUAL PREJUÍZO AO ERÁRIO, SEM PREJUÍZO DA ADOÇÃO DE MEDIDAS EM DECORRÊNCIA DA COGITAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL DECORRENTE DO RESULTADO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ATÉ O PRESENTE MOMENTO – RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da 4ª
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO – PROMOTORIA DE PROTEÇÃO


Sandres Sponholz
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/99, e

- 1) **CONSIDERANDO** que 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 Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, "a", da Lei Federal n.º 8.625/93;
- 2) **CONSIDERANDO** que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná "*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*";
- 3) **CONSIDERANDO** que a Recomendação Administrativa é instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes da Constituição Federal e Estadual, bem como dos serviços de relevância pública e social;
- 4) **CONSIDERANDO** que o art. 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública seguirá os princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*;
- 5) **CONSIDERANDO** que o art. 27 da Constituição do Estado do Paraná também dispõe que "*a administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade,*


André Sponholz
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

impressoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade”;

6) **CONSIDERANDO** que o princípio da impessoalidade impõe, a um só tempo, que a Administração Pública dispense idêntico tratamento a pessoas que se encontrem em iguais ou semelhantes situações jurídicas (e, nesse sentido, deve ser compreendida como uma faceta do princípio da isonomia¹), e bem assim que os atos estatais sejam elaborados distantes de qualquer forma de discriminação ou favoritismo (refletindo, agora, feições próprias do princípio da finalidade²).

7) **CONSIDERANDO** que o princípio da moralidade, verdadeira garantia da legitimidade e validade dos atos estatais, impõe a observância de valores morais, probos, honestos e éticos na condução/gestão da coisa pública e no exercício da função administrativa, com vistas a preservar os propósitos democráticos traçados pela Constituição, bem assim os fins institucionais, o interesse público e o bem comum³.

8) **CONSIDERANDO** que o princípio da eficiência *“garante aos usuários dos serviços públicos um mecanismo para a busca de seu constante aperfeiçoamento, permitindo*

1 A ofensa ao princípio da isonomia será tratada mais adiante.

2 A respeito, vide: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 20-21.

3 “Nunca esteve tão em evidência, como na época contemporânea, a necessidade de transformação do conceito de poder para que nele se realce um pressuposto fundamental e indissociável: o elemento ético, o requisito moral. A importância dada atualmente à moralidade no campo constitucional e administrativo encontra ressonância na sociedade. Cada vez mais no convívio social é levantada a bandeira da honestidade, insurgindo-se diante das irregularidades que surgem na Administração Pública.” (BITTENCOURT, Marcus Vinicius. **Moralidade administrativa: evolução e conteúdo**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe [Coord. Geral]; MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; e CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Direito administrativo contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 211.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

sua adequação aos valores e às necessidades do grupamento no momento de sua prestação⁴;

9) **CONSIDERANDO**, outrossim, que o princípio da eficiência *"consagra a tese de que a atividade estatal será norteadas por parâmetros de economia e de celeridade na gestão dos recursos públicos, utilizando adequadamente os meios materiais ao seu dispor, e que não será direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas, sim, que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados"*⁵;

10) **CONSIDERANDO**, ademais, que são poderes inerentes a Administração Pública, o poder de regulamentar, consistente na prerrogativa que tem a Administração Pública para editar atos normativos de competência do Chefe do Poder Executivo;

11) **CONSIDERANDO** também o poder hierárquico atribuído a Administração Pública que pode ser conceituado *na prerrogativa que tem a Administração para coordenar, controlar, ordenar e corrigir as atividades administrativas dos órgãos e agentes no seu âmbito interno*";

12) **CONSIDERANDO** que nos moldes do artigo 11, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, notadamente,

4 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 2ª ed. 2004, p. 57.

5 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 2ª ed. 2004, p. 57.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

13) **CONSIDERANDO** que por ocasião de consulta de dados disponibilizados no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Toledo⁶, constatou-se o recebimento pelo referido órgão público da Recomendação Administrativa n.º 003/2015/SUBJUR, expedida pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná ao Presidente da Câmara e ao Prefeito Municipal de Toledo, em data de 28 de maio de 2.015, para que, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, ***analisassem a possibilidade de adequação do artigo 25, §2º da Lei Municipal n.º 1.822/99, de forma que os servidores comissionados fossem submetidos a efetivo controle de frequência, preferentemente mediante ponto eletrônico com reconhecimento biométrico no qual constem os horários de entrada e de saída;***

14) **CONSIDERANDO**, por sua vez, que no caso dos servidores comissionados da Câmara de Vereadores de Toledo, a Mesa Executiva, em 16 de abril de 2.015, expediu o Ato n.º 24, determinando em seu artigo 1º que *“os cargos em comissão, deverão nos dias de expediente, em qualquer horário de sua jornada, fazer o registro no ponto biométrico”*;

15) **CONSIDERANDO** que a expressão *“em qualquer horário de sua jornada”* não possibilita o eficaz controle de jornada, eis que permite que o registro ocorra apenas uma vez ao dia, não obrigando o cadastro de entrada e saída do agente,

⁶ Disponível em: <<http://www.toledo.pr.leg.br/transparencia/correspondencias/2015/julho/oficio-n-o-00522-2015-subjur-gab/view>>. Acesso 15 out. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

comprometendo a finalidade principal do controle de frequência, qual seja a prova de que o servidor público está à disposição da Administração Pública para fim de prestação regular do serviço público;

16) **CONSIDERANDO** que a referida Recomendação foi expedida para instruir o Procedimento Administrativo de Controle da Constitucionalidade n.º MPPR-0046.15.021784-5⁷, instaurado pela Procuradoria-Geral de Justiça, que culminou posteriormente no ajuizamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.490.584-7** ajuizada pela própria Procuradoria-Geral de Justiça em data de 20.01.2016, em face da parte final do dispositivo art. 25, parágrafo segundo da Lei Municipal 1.822/99 (Estatuto dos Servidores Públicos de Toledo);

17) **CONSIDERANDO** que o mencionado dispositivo legal objeto de questionamento preconiza que:

Art. 25. O ocupante de cargo de provimento efetivo, integrante do plano de carreira, fica sujeito à jornada normal de trabalho não superior a oito horas diárias e quarenta horas semanais, facultada a compensação de horário e redução de jornada, mediante: [...].

§1º. Além do cumprimento do estabelecido no caput deste artigo, o exercício de cargo em comissão exigirá de seu ocupante integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da administração.

§2º. Para efeito de pagamento, **apurar-se-á a frequência pelo ponto a que ficam obrigados todos os servidores municipais, salvo os referidos no parágrafo anterior.**

- 7 DESCRIÇÃO: Não exigência de controle de frequência aos servidores de cargos comissionados da Câmara Municipal de Toledo, com respaldo no §2º, do art. 25 da Lei Municipal nº 1.822/1999. Inconstitucionalidade material. Suposto desrespeito aos princípios constitucionais da moralidade, eficiência e igualdade, contidos no art. 27 "caput" da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

18) **CONSIDERANDO** que a mencionada legislação objeto de impugnação se aplica não somente aos servidores públicos do Poder Executivo, como também aos agentes do Poder Legislativo, em razão do regime único exercido. Neste sentido é o contido no artigo 2º do Estatuto dos Servidores Públicos ao asseverar que *“o regime jurídico do servidor público da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Município de Toledo, de qualquer de seus Poderes, é único e tem natureza de direito público”*;

19) **CONSIDERANDO**, ainda, que, por força do *caput* do artigo 208 da mencionada legislação tem-se que *“as disposições constantes da presente Lei aplicam-se, no que couber, ao Poder Legislativo, às autarquias e fundações públicas municipais [...]”*;

20) **CONSIDERANDO** que, nesse contexto, ao isentar **apenas** os servidores públicos **comissionados** ao controle de frequência e carga horária de entrada e saída (controle, destaca-se, a que estão sujeitos os servidores públicos efetivos), **o Município de Toledo e a Câmara Municipal de Toledo criaram exceção que não se afigura compatível com a ordem constitucional;**

21) **CONSIDERANDO** que o controle da jornada de trabalho dos servidores públicos, **inclusive comissionados**, constitui importante mecanismo de ordenação do funcionamento da máquina administrativa e de sua estrutura funcional⁸, encontrando,

⁸ Frise-se, *ad argumentandum*, que a obrigatoriedade de registro de frequência decorre, inclusive, dos deveres de assiduidade e de diligência inerentes a **todo e qualquer cargo público** (efetivo ou comissionado). A respeito, ensina Marçal Justen Filho: “Dever de presença física (assiduidade): O



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

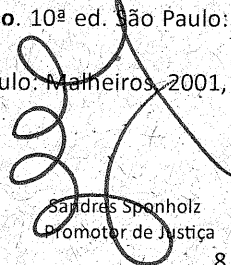
por isso, forte amparo no princípio da isonomia e, por igual, nos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, em especial, os da moralidade, da impessoalidade e da razoabilidade/proporcionalidade;

22) **CONSIDERANDO** que a ofensa ao postulado da isonomia, “signo fundamental da democracia”⁹, decorre do tratamento diferenciado conferido pela questionada legislação a servidores públicos do Município de Toledo que se encontram em situações idênticas ou semelhantes. Neste sentido caminha o escólio de Diogenes Gasparini:

“A Constituição Federal, no art. 5º, *caput*, estabelece que, sem distinções de qualquer natureza, todos são iguais perante a lei. É o princípio da *igualdade* ou *isonomia*. Todos devem ser tratados por ela igualmente tanto quando concede benefício, confere isenções ou outorga vantagens como quando prescreve sacrifícios, multas, sanções, agravos. Todos os iguais em face da lei também o são perante a Administração Pública. Todos, portanto, têm o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento, se iguais. Se iguais nada pode discriminá-los. Impõe-se aos iguais, por esse princípio, um tratamento impessoal, igualitário ou isonômico. É princípio que norteia, sob pena de ilegalidade, os atos e comportamentos da Administração Pública direta e indireta. [...]. O objetivo do princípio da igualdade é evitar privilégios, e quando instalados servidor de fundamento para sua extinção. [...]. É princípio, em suma, que submete a Administração Pública, que se impõe ao

servidor estatutário tem o dever de presença física no local em que desempenha suas atribuições, nos limites dos horários de trabalho. [...]. Dever de diligência (dedicação e produtividade): A natureza funcional das competências administrativas conduz ao dever de realizar os fins do interesse coletivo. Por isso, o sujeito não está obrigado apenas a dedicar seus melhores esforços, mas também se impõe a ele que *obtenha* o resultado final necessário. Produzir o melhor resultado possível pode ser traduzido como um dever relacionado à eficácia administrativa.” (In: **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 989-990)

9 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 214.


Sandres Sponholz
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

legislador, de qualquer esfera de governo, ao Judiciário e ao particular.”¹⁰

23) **CONSIDERANDO** que as diferenças vislumbradas entre servidores ocupantes de cargos efetivos e de cargos comissionados do Município de Toledo, não justificam a diferença de tratamento conferida a eles, no caso, no que diz respeito à necessidade ou não de submeter-se ao controle da jornada de trabalho. **É que, a rigor, o desempenho de atividades de direção, chefia e assessoramento em regime de dedicação integral e exclusiva não só comporta o estabelecimento de um regime de registro e fiscalização de horário de trabalho¹¹, como, aliás, exige um controle efetivo da assiduidade desses servidores, sobretudo por conta da maior responsabilidade e complexidade próprias de suas atividades/funções;**

24) **CONSIDERANDO** que, além disso, é cediço que “[...] a isonomia não depende apenas de considerar a diferença existente nas situações, mas exige tomar em vista o fim a que se orienta a diferenciação. O direito fundamental à isonomia exige que a disciplina jurídica discriminatória seja compatível com o motivo autorizador da diferenciação. Ou seja, a isonomia não consiste apenas em diferenciar sujeitos ou situações para atribuição de certos bens ou direitos. Especialmente quando se considera

10 GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 74-75.

11 “Não tem a mínima técnica, senão como tentativa de excepcional cuidado com a coisa pública, a previsão ‘integral dedicação ao serviço’ querendo significar carga horária de trabalho, pois que integral dedicação todo servidor deve à Administração, e não apenas aqueles em comissão. Não se trata de mais que um dever originário e nato de qualquer servidor ou empregado, enquanto trabalha, dedicar integral dedicação ao seu serviço, mas isso não significa senão um modo de trabalhar, uma atitude profissional ante os trabalhos a executar, jamais expressando horário a não ser que a explicação do conceito venha logo a seguir com esse sentido.” (RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 106-107)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

a atividade administrativa, a isonomia não restringe à tarefa de diferenciar pessoas e bens, mas leva em conta o resultado a ser produzido, em vistas das imposições constitucionais.”¹² E, na hipótese, o resultado produzido pela citada desequiparação não guarda pertinência lógica com os interesses constitucionalmente protegidos, não sendo, destarte, verossímil.

25) **CONSIDERANDO** que os servidores efetivos e comissionados do Município de Toledo, estão sujeitos a equivalentes, senão idênticas, condições de trabalho (sobretudo, no que diz respeito à jornada laboral diária); **porque as possíveis disparidades entre os referidos cargos não autorizam o *discrímen* operado pelo normativo impugnado; porque nem mesmo o regime de dedicação integral afeto aos cargos de provimento em comissão constitui fundamento idôneo a afastar a incidência do controle já aplicável aos cargos efetivos; e porque a disciplina jurídica discriminatória não se apresenta compatível com o motivo, em tese, legitimador da diferenciação, todos os servidores integrantes dos quadros dos Poderes Executivo e Legislativo daquela Municipalidade, ao menos no que diz respeito às jornadas de trabalho e mecanismos de controle de assiduidade, devem se submeter a tratamento equivalente;**

26) **CONSIDERANDO** que, em nome do princípio da impessoalidade os atos estatais devem ser **sempre** praticados com finalidade pública (que é a satisfação do interesse público), ou seja, não poderão fundamentar-se em interesses alheios à administração pública (isto é, particulares), nem mesmo contrários ao bem comum. Dito de outro

12 JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 205-206.

Sandra Sponholz
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

modo, veda-se, aqui, explica Hely Lopes Meirelles, “[...] a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais.”¹³

27) **CONSIDERANDO** que diante dos fundamentos já tecidos nos itens anteriores, é forçoso concluir que a dispensa do controle da jornada de trabalho dos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão, constitui, sem a menor sombra de dúvidas, privilégio indevido e, acima de tudo, injustificável;

28) **CONSIDERANDO** que aos critérios reveladores da **razoabilidade e/ou proporcionalidade**¹⁴, verifica-se, com facilidade, que o meio escolhido pelo legislador, sequer pode ser considerado adequado para alcançar a finalidade pretendida (flexibilização no desempenho das funções comissionadas). Dito de outro modo, em rígida ponderação entre os objetivos perseguidos pela norma e as providências por ela cogitadas, chega-se a um resultado inegavelmente incompatível com o espírito do sistema constitucional. Afinal, estender o sistema de controle formal e direto aos servidores/comissionados, é providência que melhor atende o interesse coletivo na busca da prestação de um serviço público adequado, posto que, (como visto) possibilita a supervisão da jornada laboral dos servidores, evitando, em consequência,

13 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 96.

14 “O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas –, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 97)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

eventuais prejuízos aos cofres públicos, a inassiduidade funcional, e o descumprimento da carga horária de trabalho exigida pela lei de regência;

29) **CONSIDERANDO**, dessa forma, a sistemática estabelecida pela Lei Municipal n.º 1.822/1999, artigo 25, §2º, do Município de Toledo, em relação aos servidores comissionados, revela-se **excessivamente prejudicial ao interesse público**, vez que, como apontado alhures, a ausência de controle de assiduidade e horário pode dar azo à situações arbitrárias, imorais e, como se verá, anti-isonômicas;

30) **CONSIDERANDO** que a mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.490.584-7 foi, por unanimidade, julgada PROCEDENTE, tendo o acórdão sido julgado em 17 de julho de 2.017, consolidando-se a seguinte ementa:

DECISÃO: ACORDAM os integrantes do Órgão Especial, por unanimidade de votos, em dar procedência à ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Desembargador Relator. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSURGÊNCIA CONTRA A PARTE FINAL DO § 2º DO ARTIGO 25 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.822/1999, DE TOLEDO – PARANÁ. DISPENSA DO REGISTRO DO PONTO A SERVIDORES COMISSIONADOS DA MUNICIPALIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA (ART. 1º, INCISOS I, III E VII, CE), IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE (ART. 27, CAPUT, CE), QUE DEVEM PAUTAR A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DISCRÍMEN INSTITUÍDO SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL. MEDIDA QUE CONFERE PRIVILÉGIO AOS OCUPANTES DE DETERMINADA CATEGORIA E DESATENDE AO INTERESSE DA COLETIVIDADE. EXISTÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS MENOS GRAVOSAS, PARA O INTERESSE PÚBLICO, QUE POSSIBILITAM O FIM ALMEJADO PELA NORMA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

IMPUGNADO, COM REDUÇÃO DE TEXTO¹⁵.

31) **CONSIDERANDO** que o mencionado acórdão foi publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná, em data de 01/08/2.017, na Edição n.º 2082¹⁶, constando a inclusão da Advogada do Município de Toledo e dos Assessores Jurídicos da Câmara Municipal de Toledo como habilitados para efeito de intimação válida, concluindo-se portanto que todos tiveram ciência do conteúdo da decisão;

32) **CONSIDERANDO** que nos termos da informação obtida perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na data de 19 de dezembro de 2.017 promoveu-se certificação de decurso de prazo sem interposição de recurso, concluindo-se inevitavelmente que o referido acórdão decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.490.584-7 transitou em julgado, adquirindo portanto eficácia plena;

33) **CONSIDERANDO**, portanto, que a partir do trânsito em julgado do acórdão, para fim de eficácia e validade da regra, uma vez já extirpada do sistema jurídico a parcela de texto reputada inconstitucional, o artigo 25, § 2º da lei municipal passou a ter a seguinte redação:

15 Disponível em: - <<https://portal.tjpr.jus.br/consulta-processual/publico/b2grau/consultaPublica.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff72d6c5e2eb4a83ec99c2d5d3d64fcf65dd4b736c829297b9e>>. Acesso 15 out. 2.018.

16 Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/e-di/publico/diario/baixar.do?tjpr.url.crypto=9aa5bbc5c78d9f665aa4ef22398087e31772d2855b57a12ec00ed3382c4c4543#page=604>>. Acesso 17 out. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

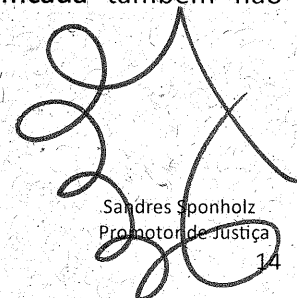
§2º. Para efeito de pagamento, apurar-se-á a frequência pelo ponto a que ficam obrigados todos os servidores municipais.

34) **CONSIDERANDO** que nada obstante o alcance da coisa julgada material (eficácia plena do julgado), oportunidade que o dispositivo declarado inconstitucional foi oficialmente expurgado do sistema, até o presente momento não há notícia da adoção da regra geral pela Administração Pública, qual seja a primeira parte do artigo 25, parágrafo 2º do Estatuto dos Servidores Públicos, que impõe a adoção de controle de frequência indistintamente entre servidores efetivos e comissionados, o que determinou a instauração de Inquérito Civil para a apuração de prática de ato de improbidade administrativa (em decorrência de cogitação de violação dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa), nos termos da Portaria nº 134/2.018;

35) **CONSIDERANDO**, por outro lado, a permanência da argumentação da legalidade e constitucionalidade do referido dispositivo pelo Chefe do Poder Executivo e do Presidente da Câmara, haja vista a aplicabilidade usual e rotineira do dispositivo;

36) **CONSIDERANDO** que, dada a sua natureza, a referida decisão possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculativo desde a publicação da ata do julgamento;

37) **CONSIDERANDO**, ademais, que é de conhecimento notório que os servidores públicos do Município de Toledo exercentes de **função gratificada** também não realizam o controle de frequência de sua jornada de trabalho;


Sandres Sponholz
Promotor de Justiça
14



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

38) **CONSIDERANDO** que a alegação para sustentar a situação descrita no item anterior recai na argumentação de que *“o desempenho de função gratificada exigirá do servidor ou do empregado integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da administração, não fazendo jus ao recebimento de adicional de hora extra (art. 20, §5º da Lei Municipal 1.821/99);*

39) **CONSIDERANDO** que, conforme se vislumbra, a defesa utilizada pela municipalidade é a mesma referente aos cargos comissionados, isto é, em virtude da alegação de *dedicação exclusiva*, o que em tese dispensaria os servidores exercentes de função gratificada do controle de frequência;

40) **CONSIDERANDO** que, assim como os comissionados, os servidores exercentes de função gratificada, em razão da dedicação exclusiva desempenhada, reitera-se, **não só comportam o estabelecimento de um regime de registro e fiscalização de horário de trabalho¹⁷, como, aliás, exige-se um controle efetivo da assiduidade desses servidores, sobretudo por conta da maior responsabilidade e complexidade próprias de suas atividades/funções (grifo nosso);**

17“Não tem a mínima técnica, senão como tentativa de excepcional cuidado com a coisa pública, a previsão ‘integral dedicação ao serviço’ querendo significar carga horária de trabalho, pois que integral dedicação todo servidor deve à Administração, e não apenas aqueles em comissão. Não se trata de mais que um dever originário e nato de qualquer servidor ou empregado, enquanto trabalha, dedicar integral dedicação ao seu serviço, mas isso não significa senão um modo de trabalhar, uma atitude profissional ante os trabalhos a executar, jamais expressando horário a não ser que a explicação do conceito venha logo a seguir com esse sentido.” (RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 106-107)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

41) **CONSIDERANDO** que também não merece prevalecer o argumento de que os servidores comissionados ou exercentes de função gratificada não realizam horas extras¹⁸, por essa razão não registram o controle de frequência;

42) **CONSIDERANDO** que o fundamento para controle de jornada desses servidores, além da violação aos princípios da isonomia, moralidade, impessoalidade, eficiência, está relacionado ao fato de que a **ausência de monitoramento pode acobertar desvios de funções e finalidades, além de acúmulo indevido de cargos públicos, contrariando a ética e os interesses da administração e da coletividade;**

43) **CONSIDERANDO** que a discricionariedade da Administração Pública não autoriza a adoção de medidas que possam ferir o interesse público, a exemplo da dispensa total de registro de frequência de seus servidores;

44) **CONSIDERANDO**, outrossim, a instauração do **INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0148.18.001329-1**, desta 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo (Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público), objetivando a apuração de eventual cometimento de ato de improbidade administrativa por servidor exercente de cargo público na estrutura da Câmara Municipal de Toledo;

45) **CONSIDERANDO** ainda que, por ocasião das diligências promovidas ao longo do mencionado procedimento investigatório, constatou-se que os servidores públicos

¹⁸PREJULGADO Nº 25. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. viii.É vedado(a): **c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança.** Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n%C2%BA-25/306798/area/242>>. Acesso 22 out. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

exercentes do cargo de Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores de Toledo não realizam controle de frequência de jornada (registro de ponto biométrico ou outro controle similar), inexistindo, portanto, documentos que comprovem o efetivo cumprimento da carga horária por parte dos respectivos servidores da Casa Legislativa;

46) **CONSIDERANDO**, nesse contexto, a informação da Presidência da Casa de Leis no referido procedimento, no sentido de que *“dada a especificidade do cargo de Assessor Jurídico não possuir controle de frequência, informo que inexistente documento comprobatório de frequência de jornada de trabalho (Of. 99/2018 – CM)”*;

47) **CONSIDERANDO**, que nada obstante a informação constante do item anterior, apesar da ausência de controle efetivo de carga horária, os referidos servidores (assessores jurídicos) usufruem compensação de serviços, sem comprovação específica (nos moldes dos demais servidores efetivos) de extrapolamento de jornada horária regular de atividade que permita o exercício do direito;

48) **CONSIDERANDO**, outrossim, que não merece respaldo a argumentação de que os referidos servidores estão isentos do controle de frequência de jornada, notadamente sob argumento de que estão submetidos ao Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, no desempenho de atividades intelectuais, invocando-se portanto independência funcional. A esse respeito, os advogados públicos se sujeitam não só ao regime da Lei n.º 8.906/1.994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, mas também ao próprio regime a que são subordinados, conforme a dicção do parágrafo 1º, do artigo 3º da referida norma:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

49) **CONSIDERANDO** o disposto no art. 7º¹⁹, inciso I, da Lei n.º 8.906 de 1994 (Estatuto da Advocacia) no sentido de que é direito do advogado exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional, não autoriza a conclusão de que o advogado empregado público ou privado, está imune ao controle de frequência, sob pena de incompatibilidade com o disposto pelo art. 20º²⁰ da mesma lei;

50) **CONSIDERANDO**, ademais, que o comando a que se refere o dispositivo supracitado (art. 7º, inciso I, Estatuto da Ordem), referente à liberdade intelectual, está diretamente relacionado à liberdade de exercer o seu ofício por todo o país, podendo atuar da melhor forma que lhe convier e aos seus clientes, desde que não cometa nenhum ato ilícito, mas não relacionado a uma pretensa imunidade ao controle de frequência de jornada;

19Art. 7º São direitos do advogado:

I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

20Art. 20. A jornada de trabalho do advogado empregado, no exercício da profissão, não poderá exceder a duração diária de quatro horas contínuas e a de vinte horas semanais, salvo acordo ou convenção coletiva ou em caso de dedicação exclusiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

51) **CONSIDERANDO**, além disso, que a independência funcional não pode justificar prejuízo ao interesse público e ao princípio da isonomia em relação aos demais servidores regidos pelo mesmo estatuto. Essa conclusão é justamente reforçada pelo resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade acima destacada, a qual declarou manifestamente inválida qualquer tentativa de diferenciar servidores públicos no tocante ao dever de submissão a controle de frequência;

52) **CONSIDERANDO**, nessa toada, que em sede de apreciação de mandados de segurança impetrados pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região é pacífica em estabelecer a necessidade do controle de jornada dos Procuradores Municipais, em vista de inexistência de incompatibilidade com o Estatuto da Advocacia. Observe:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE CARGA HORÁRIA NO EXERCÍCIO DA PROCURADORIA. INEXISTÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE COM O ESTATUTO DA ADVOCACIA. 1. O próprio Estatuto da Advocacia (§ 1º, do artigo 3º) estabelece que os integrantes das procuradorias dos Municípios sujeitam-se ao regime da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), além do regime próprio a que se subordinem. 2. Não se verifica qualquer prova produzida pelo impetrante no sentido de que o controle de horário esteja causando dificuldade ou prejuízo ao exercício profissional dos advogados do Município. 3. As atribuições do cargo podem compreender atividades que vão além do cumprimento de prazos processuais e audiências, algumas exigindo, inclusive, a presença física do Advogado Público na Repartição. 4. A independência funcional não pode justificar prejuízo ao interesse público e ao princípio da isonomia em relação aos demais servidores regidos pelo mesmo estatuto. 5. Eventual embaraço ao exercício de outra atividade profissional concomitante não é objeto dos presentes autos, e em primeiro lugar o profissional deve atender



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

ao procuratório municipal assumido livremente. (TRF-4 – AC: 50008768120164047008 PR 5000876-81.2016.404.7008, Relator: ALCIDES VETTORAZZI, Data de Julgamento: 07/02/2017, TERCEIRA TURMA).

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR MUNICIPAL. CONTROLE DE JORNADA. DECRETO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. PRECEDENTES. O controle da jornada de trabalho dos agentes públicos pelo Município decorre dos poderes hierárquico e regulamentar inerentes à Administração Pública, bem como da autonomia que lhe é garantida pela Constituição Federal quanto à organização de seu quadro funcional, nos termos do artigo 39, parágrafos 1º e 6º da CRFB; A independência funcional não pode justificar prejuízo ao interesse público e ao princípio da isonomia em relação aos demais servidores regidos pelo mesmo regime. (TRF4 5012077-22.2015.404.7003, QUARTA TURMA, Relator CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 02/09/2016).

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE CARGA HORÁRIA NO EXERCÍCIO DA PROCURADORIA. INEXISTÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE COM O ESTATUTO DA ADVOCACIA. 1. O próprio Estatuto da Advocacia (§1º, do artigo 3º) estabelece que os integrantes das procuradorias dos Municípios sujeitam-se ao regime da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), além do regime próprio a que se subordinem, no caso, a Lei Complementar 17/1993 (estatuto dos servidores públicos municipais). 2. Não se verifica qualquer prova produzida pelo impetrante no sentido de que o controle de jornada esteja causando dificuldade ou prejuízo ao exercício profissional dos advogados do Município. 3. As atribuições do cargo podem compreender atividades que vão além do cumprimento de prazos processuais e audiências, algumas exigindo, inclusive, a presença física do Advogado Público na Repartição. 4. A independência funcional não pode justificar prejuízo ao interesse público e ao princípio da isonomia em relação aos demais servidores regidos pelo mesmo regime. 5. Eventual embaraço ao exercício de outra atividade profissional concomitante não é objeto dos presentes autos, e em primeiro lugar o profissional deve atender ao procuratório municipal assumido livremente. (TRF4,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5046182-34.2015.404.7000, 3ª TURMA, Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 05/05/2016).

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE CARGA HORÁRIA NO EXERCÍCIO DA PROCURADORIA. INEXISTÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE COM O ESTATUTO DA ADVOCACIA. 1. O próprio Estatuto da Advocacia (§1º, do artigo 3º) estabelece que os integrantes das procuradorias dos Municípios sujeitam-se ao regime da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), além do regime próprio a que se subordinem, no caso, estatutário, previsto na Lei Municipal n. 2.215/1991. 2. Não se verifica qualquer prova produzida pelo impetrante no sentido de que o controle de jornada esteja causando dificuldade ou prejuízo ao exercício profissional dos advogados do Município. 3. As atribuições do cargo compreendem atividades que vão além do cumprimento de prazos processuais e audiências, algumas exigindo, inclusive, a presença física do Advogado Público na Repartição. 4. A independência funcional não pode justificar prejuízo ao interesse público e ao princípio da isonomia em relação aos demais servidores regidos pelo mesmo regime. 5. Eventual embaraço ao exercício de outra atividade profissional concomitante não é objeto dos presentes autos, e em primeiro lugar o profissional deve atender ao procuratório municipal assumido livremente. (TRF4, APELREEX 5035634-81.2014.404.7000, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 04/03/2016).

Atente-se ainda que a mesma interpretação viceja nos demais tribunais:

ADMINISTRATIVO. PROCURADOR AUTÁRQUICO. CONTROLE DE FREQUÊNCIA POR MEIO DE PONTO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Em consonância com a jurisprudência firmada por esta Corte, "não há ilegalidade ou abuso no ato administrativo que disciplina o controle de frequência dos procuradores autárquicos por meio de ponto eletrônico, uma vez que tal controle não impede o exercício de atribuições fora do recinto da repartição, estando esse entendimento em consonância com o disposto no art. 1º do Decreto 1.867/96 e no § 7º do art. 6º



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

do Decreto 1.590/95" (AMS 2000.01.00.081670-1/DF, Rel. Desembargador Federal Luiz Gonzaga Barbosa Moreira, Rel. Acôr. Desembargador Federal Antônio Sávio De Oliveira Chaves, Conv. Juiz Federal Itelmar Raydan Evangelista, Primeira Turma, DJ p.15 de 15/01/2007). 2. Apelação do INCRA e remessa oficial providas.(TRF-1 - AMS: 39305 DF 1999.34.00.039305-4, Relator: JUIZ FEDERAL MARK YSHIDA BRANDÃO, Data de Julgamento: 15/12/2011, 1ª TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: e-DJF1 p.440 de 27/01/2012)

ADMINISTRATIVO. PROCURADOR AUTÁRQUICO. CONTROLE DE FREQUÊNCIA ATRAVÉS DO PONTO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE. DENEGACÃO DA SEGURANÇA. 1. ALMEJAM AS POSTULANTES, BASEADAS NOS DECRETOS N.º 1.590/95 E 1.867/96, O PROVIMENTO JURISDICIONAL QUE AS AUTORIZA A CONTINUAREM REGISTRANDO SUAS FREQUÊNCIAS EM FOLHA DE PONTO, NÃO SE SUBMETENDO AO CONTROLE MEDIANTE PONTO ELETRÔNICO, COMO FORMA DE JUSTIFICAR O RECEBIMENTO DA REMUNERAÇÃO A QUE FAZEM JUS EM RAZÃO DO CARGO QUE OCUPAM. 2. PERTENCENDO OS PROCURADORES AUTÁRQUICOS À CATEGORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS, APLICAR-SE-ÃO A ELES AS DISPOSIÇÕES DO DECRETO 1.590/95. NÃO SE ENQUADRANDO NOS CARGOS DISPENSADOS DO CONTROLE DE FREQUÊNCIA (ART. 6.º, PARÁGRAFO 7.º), SUA JORNADA DE TRABALHO DEVERÁ SER ACOMPANHADA ATRAVÉS DOS MECANISMOS CRIADOS PELO MENCIONADO DIPLOMA LEGAL, DENTRE ELES O "CONTROLE ELETRÔNICO" (ART. 6.º, CAPUT). 3. AS DISPOSIÇÕES DO PARÁGRAFO 4.º, ART. 6.º, DECRETO 1.590/95 (E, POR CONSEQUÊNCIA, O ART. 3.º DO DECRETO 1.867/96) NÃO SE COADUNAM COM AS ATIVIDADES DAS DEMANDANTES, UMA VEZ QUE SUAS TAREFAS EXTERNAS SÃO DESEMPENHADAS EM CARÁTER EVENTUAL, PODENDO SEUS ATRASOS OU SAÍDAS ANTECIPADAS, EM FUNÇÃO DO INTERESSE DO SERVIÇO, SEREM ABONADOS PELA CHEFIA IMEDIATA (ART. 7.º, DECRETO 1.590/95). ADEMAIS, MESMO QUE HOUVESSE UMA MAIOR FREQUÊNCIA NA REALIZAÇÃO DAS REFERIDAS ATIVIDADES, PODERIA O SUPERIOR HIERÁRQUICO ADOTAR IDÊNTICO PROCEDIMENTO, ABONANDO AS SAÍDAS JUSTIFICADAS E NÃO PROCEDENDO A QUALQUER DESCONTO EM SEUS VENCIMENTOS. 4. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PROVIDAS. SENTENÇA REFORMADA. (TRF-5 - AMS: 78920 RN 2000.84.00.011998-4, Relator: Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho (Substituto), Data de Julgamento:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

28/05/2002, Segunda Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da
Justiça - Data: 21/02/2003 - Página: 551)

53) **CONSIDERANDO**, portanto, que o controle da jornada de trabalho dos agentes públicos decorre dos poderes hierárquico e regulamentar inerentes à Administração Pública, bem como da autonomia que lhe é garantida pela Constituição Federal quanto à organização de seu quadro funcional, nos termos do artigo 39²¹, parágrafos 1º e 6º da CRFB;

54) **CONSIDERANDO**, além do mais, que, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 1.964, de 13 de agosto de 2.007²², que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa da Câmara Municipal de Toledo, a Assessoria Jurídica tem as seguintes competências essenciais:

Art. 8º – A Assessoria Jurídica tem as seguintes competências essenciais:

21Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para a investidura

III – as peculiaridades dos cargos;

[...]

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

22Disponível

<http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/26_texto_integral> Acesso 27
set. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- I – orientar, quanto aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, as ações legislativas e administrativas;
- II – elaborar pareceres jurídicos sobre questões legislativas e administrativas;
- III – propor e defender ações judiciais de interesse da Câmara Municipal;
- IV – elaborar defesas e recursos em processos administrativos e judiciais;
- V – assessorar as atividades legislativas e elaborar relatórios conclusivos de comissões quando exigida fundamentação jurídica;
- VI – outras que lhe sejam definidas regimentalmente ou em regulamento interno;

55) **CONSIDERANDO** que, a partir da leitura do dispositivo acima, é possível concluir que as atividades realizadas são, em sua grande maioria, exercidas na própria repartição pública, tendo em vista que são reduzidos os números de ações judiciais que envolvem a participação da Câmara Municipal, especialmente considerando a ausência de personalidade jurídica (a qual não se confunde com a personalidade judiciária, em que se preconiza que o ente somente pode participar de processo judicial na defesa de direitos institucionais próprios²³);

23PROCESSUAL CIVIL, AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 03/STJ. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESTINADA A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. TEMA QUE NÃO SE REFERE A DIREITO/FUNÇÃO INSTITUCIONAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. 1. **A orientação desta Corte pacificou-se no sentido de que "a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais" (Súmula 525/STJ).** Esse mesmo entendimento é aplicável, mutatis mutandis, em relação à Câmara Legislativa do Distrito Federal, pois, no caso, a discussão abrange a incidência de contribuição previdenciária destinada a regime próprio de previdência, ou seja, trata-se de tema que não guarda relação com as funções institucionais do mencionado órgão distrital. 2. **Acrescente-se que "doutrina e jurisprudência entendem que as Casas Legislativas - câmaras municipais e assembleias legislativas - têm apenas personalidade judiciária, e não jurídica. Assim, podem estar em juízo tão somente na defesa de suas prerrogativas institucionais"** (AgRg no AREsp 44.971/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2012, DJe 05/06/2012; AgRg na PET no REsp 1394036/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2016, DJe 17/03/2016; AgRg na PET no REsp 1389967/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/04/2016, DJe



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

56) **CONSIDERANDO**, por sua vez, que as atribuições dos Advogados do Poder Executivo Municipal, conforme Decreto 523/2.007²⁴, são, em síntese:

Examinar e revisar processos, de acordo com a área de atuação; Defender judicial e extrajudicialmente os interesses da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município; Proceder à execução e à cobrança extrajudicial da dívida ativa do Município; Prestar consultoria e assessoramento jurídico no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município; Analisar a legislação e orientar a sua aplicação no âmbito da Instituição; Exercer o controle de legalidade dos atos da Administração Pública Municipal; Pesquisar, analisar e interpretar a legislação, regulamentos, doutrina e jurisprudência; Proceder a organização do arquivo jurídico do Município, orientando sua organização; Analisar e elaborar minutas de contratos, convênios, petições, contestações, réplicas, memoriais e demais documentos de natureza jurídica, bem como de outros

12/05/2016). 3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1618510/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2017, DJe 01/03/2017).

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. MUNICÍPIO. **CÂMARA DE VEREADORES. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA. DÉBITO PERTENCENTE AO ENTE POLÍTICO. CERTIDÃO NEGATIVA OU CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA. EMISSÃO APENAS PARA A PREFEITURA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.** I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - Esta Corte tem entendimento consolidado segundo o qual "a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais", nos termos da Súmula n. 525/STJ. III - No caso, considerando ser o Município responsável pelas dívidas contraídas pela Câmara de Vereadores e a existência de dívida tributária desta, é legítima a recusa da Fazenda Nacional de expedir a Certidão Negativa de Débito - CND ou a Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa - CPD-EN em favor da Municipalidade. IV - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V - Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp 1404201/PE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 26/09/2016).

24Dispõe sobre as atribuições e funções inerentes a carreiras integrantes do Plano de Cargos e Vencimentos para os servidores municipais de Toledo. Disponível em: http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/4062_texto_integral. Acesso 27 set. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

ajustes de interesse do Município; Propor ações judiciais; Analisar e/ou elaborar minutas de leis, decretos e outras modalidades normativas; Analisar proposições de lei elaboradas pelo Poder Legislativo Municipal; Emitir informações, pareceres jurídicos e outros sobre assuntos de interesse do Município; Auxiliar nos trabalhos das comissões instituídas; Preparar relatórios, planilhas, informações para expedientes e processos sobre matéria própria do Órgão e proferir despachos interlocutórios e preparatórios de decisão superior; Atuar em audiências e julgamentos de interesse do Município; Participar, conforme a política interna da Instituição, de projetos, cursos, eventos, convênios e programas de ensino, pesquisa e extensão; Executar tarefas pertinentes à área de atuação, utilizando-se de equipamentos programas de informática; Elaborar relatórios; Outras atividades correlatas:

57) **CONSIDERANDO**, inclusive, que na formalização do **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA N.º 05/2.018²⁵**, formalizado pelo Ministério Público do Estado do Paraná, por intermédio do seu Promotor de Justiça da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo e o Município de Toledo, destacou-se que *“considerando, relativamente às peculiaridades do exercício do cargo de Advogado, que nada obstante as atribuições envolverem desempenho de atividade intelectual que não pode estar sujeita à interrupção em razão de horário de serviço, incluindo participação em audiências judiciais que igualmente não apresentam termo certo de duração (e que inclusive não acarretam cômputo de horas extraordinárias), ainda assim a condição de servidores*

25EMENTA: MUNICÍPIO DE TOLEDO – ADICIONAL PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO (HORAS EXTRAS) – (A) NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS MEIOS DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – (B) AMPLIAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE DO PONTO BIOMÉTRICO OU DE TECNOLOGIA SUPERIOR – (C) SISTEMA DE CONTROLE DO PONTO EM TODAS AS UNIDADES DE COLETA DE FREQUÊNCIA – (D) SISTEMA DE CONTROLE DO PONTO SITUADO PRÓXIMO AO LOCAL DE TRABALHO DOS SERVIDORES – (E) LIMITAÇÃO DE HORAS EXTRAS A SEREM REALIZADAS PELO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL; (F) REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MEDIANTE REDISTRIBUIÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MEDIANTE REDISTRIBUIÇÃO DA LOTAÇÃO DE SERVIDORES OBJETIVANDO SUPRIR A AUSÊNCIA DE AGENTES PÚBLICOS EM SETORES CRÍTICOS COM NÚMERO INSUFICIENTE DE SERVIDORES - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA (TAC).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

públicos efetivos exige da Administração Pública organização de frequência de serviço, mesmo que diferenciada, compatível com as nuances deste serviço público”;

58) **CONSIDERANDO** que, da mesma forma, consignou-se no **parágrafo segundo**, da **cláusula décima do TAC n.º 05/2.018** que *“o Município de Toledo adotará critério diferenciado para controle de frequência de exercentes do cargo de Advogado, compatível com o desempenho de atividade intelectual e dever de participação em audiências judiciais inerentes ao exercício da profissão”;*

59) **CONSIDERANDO**, outrossim, que também nos termos do resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º N.º 1.490.584-7, os Advogados do Poder Executivo Municipal também deverão submeter-se ao controle geral de frequência no serviço público, por intermédio de registro biométrico de entrada e saída, de tal forma que o referido controle diferenciado somente poderá ocorrer por via de exceção, e somente nos moldes já adotados para os servidores públicos em geral, justamente por serem os profissionais advogados servidores públicos efetivos, acautelando-se assim a ocorrência de violação ao princípio da isonomia;

60) **CONSIDERANDO**, portanto, que a alegação de desempenho de atividade intelectual não dispensa os servidores Assessores Jurídicos, sejam lotados no Município de Toledo ou na Câmara Municipal, do cumprimento integral da jornada e não impede o registro do controle de ponto;


Sandres Sponholz
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

61) **CONSIDERANDO** que, igualmente, o Ministério Público do Estado do Paraná, por intermédio do seu Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade – GEPATRIA (Londrina), expediu a Recomendação Administrativa n.º 01/2.017²⁶, ao Prefeito do Município de Londrina, determinando o controle de jornada de trabalho dos Procuradores do Município de Londrina, por meio da implantação de instrumentos que assegurem o registro de jornada de todos, respeitando-se a carga horária estabelecida a legislação municipal correspondente;

62) **CONSIDERANDO** que o cumprimento efetivo da jornada de trabalho dos servidores públicos constitui elemento indispensável à qualidade dos serviços prestados à população, bem como à satisfação do interesse público:

RECOMENDA

ao Sr. LUCIO DE MARCHI, PREFEITO MUNICIPAL e ao Sr. RENATO ERNESTO REIMANN, PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR, a devida análise das considerações ora apresentadas pelo Ministério Público, a fim de **PROMOVAM TODAS AS MEDIDAS QUE SE FIZEREM NECESSÁRIAS PARA QUE, ATÉ A DATA IMPRORROGÁVEL DE 30 (TRINTA) DE NOVEMBRO DE 2.018, SEJA IMPLEMENTADO EM CARÁTER OBRIGATÓRIO O CONTROLE DE JORNADA E FREQUÊNCIA PARA TODOS OS SERVIDORES MUNICIPAIS, INCLUINDO PORTANTO OS EXERCENTES DE FUNÇÃO GRATIFICADA E DOS CARGOS DE ADVOGADO/ASSESSOR**

26 Disponível em: <<http://apps.mppr.mp.br/prompPublico/ConsultaRecomendacaoList.seam?idPromotoria=14116&idComarcaPgjmp=78&numDocumento=&logic=and&cid=172902>>. Acesso 28 set. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

JURÍDICO, ASSIM COMO TAMBÉM PARA OS AGENTES INVESTIDOS NOS CARGOS EM COMISSÃO, DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO AO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR, MEDIANTE REGISTRO NO SISTEMA DE PONTO BIOMÉTRICO OU DE TECNOLOGIA SUPERIOR, NOS MESMOS MOLDES JÁ ADOTADOS PARA OS AGENTES PÚBLICOS EM GERAL (PRINCÍPIO DA ISONOMIA) respeitando-se portanto os efeitos da coisa julgada decorrente do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.490.584-7, ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, em face do dispositivo art. 25, §2º (parte final) da Lei Municipal nº 1.822/99, diante da eficácia *erga omnes* e efeito vinculativo.

I – O Sr. Prefeito Municipal e o Sr. Presidente da Câmara de Vereadores deverão informar se aceitarão a presente Recomendação Administrativa até a data de **9 de novembro de 2.018**, informando-se, em caso de resposta positiva, as providências que serão encetadas.

II – Outrossim, independentemente da aceitação, deverá ser promovida a digitalização e inserção deste documento no Portal da Transparência dos Órgãos Municipais, a fim de dar publicidade, permitindo deste modo o seu conhecimento, e fiscalização pelos próprios agentes públicos, e controle pela população.

III – Assevera-se que a inobservância desta Recomendação permitirá ao Ministério Público a adoção das medidas legais, extrajudiciais e judiciais, necessárias a fim de assegurar a sua implementação.

Sra. Assessora Jurídica:

- i. Digitalize-se o documento para fim de inclusão no acervo virtual de Recomendações Administrativas.
- ii. Após, encaminhe-se via e-mail cópia desta Recomendação Administrativa aos Ilustres Vereadores do Município de Toledo, bem como à Presidência do Observatório Social de



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Toledo, Presidência do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Toledo, e à Controladoria de Controle Interno de Toledo. Informe-se nos autos.

Sra. Oficiala de Promotoria:

- a) Junte-se esta Recomendação Administrativa ao correspondente procedimento instaurado nos termos da Portaria nº 134/18;
- b) Publique-se esta Recomendação Administrativa, inclusive no átrio das Promotorias de Justiça.
- c) Registre-se no sistema PRO-MP.

Toledo, 26 de outubro de 2018.

SANDRES SPONHOLZ

Promotor de Justiça