



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

**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N. 06/2024**

INQUÉRITO CIVIL N. 0148.21.000808-9

*Ementa: descumprimento da carga horária mínima diária pelos Servidores Públicos Municipais de Toledo lotados em cargo de comissão ou em função de confiança; flexibilização da jornada de trabalho que não legitima a ausência de desconto.*

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Toledo, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal, na Lei Complementar Estadual n. 85/99, e em demais dispositivos aplicáveis, e,

**CONSIDERANDO** o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que o “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

**CONSIDERADO** o estabelecido no artigo 129, inciso II, da Constituição Federal e no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”;

**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, inciso III, da Constituição Federal; artigo 114, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal n.º 8.625/1993;



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

---

**CONSIDERANDO** o artigo 27, inciso IV, parágrafo único, da Lei n. 8.625/1993, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

**CONSIDERANDO** os termos do artigo 1º da Resolução n. 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e do artigo 107, do Ato Conjunto n. 001/2019-PGJ/CGMP, no sentido que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou negativas, em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas;

**CONSIDERANDO** que perante esta 4ª Promotoria de Justiça de Toledo tramita o Inquérito Civil de n. MPPR-0148.21.000808-9, cujo objeto é o descumprimento da jornada de trabalho pela então servidora pública A. A. F., quando lotada no cargo comissionado de Coordenadora de Turismo e Eventos, no Município de Toledo, entre janeiro/2021 a março/2022;

**CONSIDERANDO** que para a servidora A. A. F. a jornada diária prevista era de 08 horas, fixada das 07 horas e 45 minutos às 11 horas e 45 minutos e das 13 horas e 30 minutos às 17 horas e trinta minutos, nos termos dos cartões ponto e do ofício n. 496/2021-SRH (vosso);

**CONSIDERANDO** a análise dos cartões ponto da servidora no período de janeiro de 2021 a janeiro de 2022, dos quais confirma-se o descumprimento pela representada da carga horária mínima diária de 08 horas, mormente que, da verificação das folhas de pagamento a Administração Municipal não realizou o desconto respectivo;



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

---

**CONSIDERANDO** que no mesmo procedimento extrajudicial verificou-se que outros servidores não cumprem a jornada mínima diária, a exemplo do agente público J. L. R. N. lotado na Secretaria do Agronegócio, de Inovação, Turismo e Desenvolvimento Econômico, conforme o cartão ponto referente ao mês de junho de 2024 (fl. 159), que igualmente não houve desconto em folha de pagamento (fl. 148);

**CONSIDERANDO** que a matéria é regulamentada pela Administração Municipal, através de atos normativos que fixam a obrigatoriedade do controle de frequência por todos os servidores públicos municipais, além da tolerância de atraso e previsão de descontos, conforme será exposto adiante;

**CONSIDERANDO**, assim, que o Município de Toledo acatou integralmente a Recomendação Administrativa n. 23/2018<sup>1</sup>, expedida pela 4ª Promotoria de Justiça, cujo objeto era a implementação *“em caráter obrigatório, de controle de jornada e frequência para todos os servidores municipais, incluindo (...) cargos em comissão”*;

**CONSIDERANDO** o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) n. 05/2018<sup>2</sup>, firmado entre a 4ª Promotoria de Justiça e o Município de Toledo, que dispõe acerca do controle de frequência dos servidores públicos municipais, o qual foi implementado através da Ordem de Serviço n. 001/2021, subscrita pela Secretaria de Recursos Humanos e pelo Prefeito do Município de Toledo, que determinou o registro de ponto *“no sistema de controle de frequência do Município de Toledo todos os servidores públicos exercentes de cargo efetivo (estatutários), de cargo em comissão (...), assim como os empregados públicos e estagiários”*;

- 1 Conteúdo disponível no site da Prefeitura de Toledo através do link: [https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/paginabasica-2022-12/recomendacao\\_administrativa\\_n\\_23-2018.pdf](https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/paginabasica-2022-12/recomendacao_administrativa_n_23-2018.pdf). Acesso em 02 de outubro de 2024.
- 2 Conteúdo disponível no site da Prefeitura do Município de Toledo através do link: <https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/paginabasica-2022-12/tac-05-2018cadtivo.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2024.



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

---

**CONSIDERANDO** que a Instrução Normativa SRH n. 001/2019, disciplina o dever dos servidores de atentar-se à jornada mínima de trabalho, na forma do artigo 6º: *“os servidores públicos municipais ocupantes de cargos em comissão e exercentes de funções gratificadas deverão registrar o ponto no sistema de controle de frequência, com horário flexível atribuído, devendo cumprir, no mínimo, a carga horária de 08 horas diárias”*. Portanto, a própria regulamentação municipal prevê que, apesar da flexibilização, existe o dever de cumprimento da jornada mínima;

**CONSIDERANDO** o controle de frequência estabelecido, a mesma Instrução Normativa SRH n. 001/2019, dispôs em seu artigo 3º § 2º que *“a tolerância da soma dos atrasos no início de cada jornada e das saídas anteriores ao horário no término de cada jornada será de até 10 (dez) minutos diários, sendo que os minutos excedentes serão descontados como atrasos”*;

**CONSIDERANDO**, assim, o compromisso firmado pela Administração Pública Municipal, exige-se que o sistema de controle de frequência seja **efetivo**, sobretudo porque são deveres dos servidores públicos a assiduidade e pontualidade, nos termos do artigo 123, incisos III e X, da Lei n. 1.822/99, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Toledo;

**CONSIDERANDO** ser da responsabilidade dos gestores públicos a fiscalização da atividade administrativa e a aferição do efetivo cumprimento dos deveres funcionais pelos servidores, cuja inobservância pode implicar a consequente responsabilização civil, penal, administrativa e até mesmo política da autoridade envolvida;

**CONSIDERANDO** que há uma carga horária mínima diária a ser fiscalizada, a qual não se confunde com o dever inerente ao cargo comissionado de estar à disposição da administração para além dessa jornada de trabalho mínima, caso seja necessário;



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

---

**CONSIDERANDO** os princípios regentes da Administração Pública (artigo 37, da CF), em especial a eficiência, o autor Diógenes Gasparini<sup>3</sup> afirma que tal princípio "*conhecido como dever de boa administração, impõe ao agente público a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além de, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade*"; que "*o desempenho deve ser rápido e oferecido de forma que satisfaça os interesses dos administrados e da coletividade*"; que "*nada justifica qualquer procrastinação (...) essa atitude do agente público pode levar o estado a indenizar os prejuízos que o atraso possa ter ocasionado ao interessado num dado desempenho estatal*";

**CONSIDERANDO** que, do contexto apurado no Inquérito Civil n. MPPR-0148.21.000808-9, verificou-se o descumprimento da carga horária mínima, mormente que, através dos ofícios n. 496/2021-SRH e 569/2024-RH (vosso), justificou-se a ausência de descontos nas folhas de pagamento da servidora A. A. F. na suposta "flexibilização" da jornada de trabalho dos servidores lotados em cargos comissionados diante do regime de dedicação integral e convocação em período extraordinário, sem direito a outras vantagens;

**CONSIDERANDO** que, apesar da justificativa apresentada pela municipalidade através dos ofícios n. 496/2021-SRH e 569/2024-RH (vosso), os cargos comissionados já são remunerados para estarem à disposição do ente público que os congregam ao longo de sua jornada mínima de trabalho e além dela, não havendo que se falar em outras vantagens, como o pagamento por horas extraordinárias, conforme entendimento ratificado pelo CAOP de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária do Ministério Público do Estado do Paraná, através da Consulta n. 114/2024;

**CONSIDERANDO**, ademais, que para os cargos comissionados não se admite, em regra, a compensação da jornada de trabalho, diante da previsão do regime de dedicação integral que permite a convocação dos servidores após o horário normal de trabalho, e em razão de os servidores nessas circunstâncias já serem remunerados pela jornada normal e além dela,

3 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 23.



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

---

conforme entende a Corte de Contas do Estado do Paraná: "(...) viii. É vedado(a): a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão; (...) c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança; (...). (Prejulgado nº 25, retificado pelo Acórdão 3212/2021. Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Pleno do TCE-PR, j. em 24.11.2021)";

**CONSIDERANDO** os termos do parecer do CAOP "a natural impossibilidade de pagamento de horas extraordinárias a servidores comissionados nada tem a ver com o controle de sua jornada mínima de trabalho (...). Insta salientar que o inafastável controle da jornada de trabalho de servidores comissionados não serve apenas para atender a um mero sistema de controle interno apto a legitimar o pagamento de suas respectivas remunerações; pelo contrário, tal controle se presta a dar publicidade a toda sociedade, em um contexto externo, acerca do efetivo cumprimento dos deveres funcionais confiados a essa especial categoria de agentes públicos, comumente dotados de maiores responsabilidades e, por consequência, sujeitos a mais intenso controle social. A fiscalização do cumprimento da jornada de trabalho de todos os agentes públicos, incluídos os servidores comissionados, é também uma exigência mínima de transparência, considerando que se trata de situação que legitima a realização de despesa por parte da Administração Pública";

**CONSIDERANDO** o entendimento acima, o CAOP concluiu que "embora seja permitida a flexibilização de horários, a critério da Administração Pública Municipal, se faz necessário o cumprimento da carga horária mínima diária legalmente estabelecida", mormente que "a flexibilização da jornada de trabalho (...) não se constitui em permissivo para a ausência de descontos ou da cobrança dos valores, em caso de descumprimento de carga horária minimamente estabelecida";



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

---

**CONSIDERANDO** ainda, que o artigo 25<sup>4</sup>, da Lei n. 1.822/99, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Toledo, estabelece o regime de dedicação integral aos cargos comissionados, o citado dispositivo não autoriza a compensação de horário extrajornada ou a ausência de desconto de eventual horário não cumprido;

**CONSIDERANDO** que a Lei n. 8.429/92, em seu artigo 9º define como ato de improbidade administrativa aquele que importa enriquecimento ilícito: *auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...) XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

**CONSIDERANDO** que o entendimento jurisprudencial, inclusive àquele firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, é pela caracterização do ato de improbidade diante do descumprimento da carga horária, destaca-se:

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MÉDICO SERVIDOR MUNICÍPIO DE MATELÂNDIA. NÃO CUMPRIMENTO DA CARGA HORÁRIA DE 40H. DEPOIMENTOS COESOS. DECLARAÇÕES CORROBORADAS PELA PROVA DOCUMENTAL. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EM REGIME DE SOBREAVISO. SOBREPOSIÇÃO DE HORÁRIOS COM OUTRAS ATIVIDADES MÉDICAS. DOLO VERIFICADO. CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE PREVISTO NO ARTIGO 9º, INCISO XI, DA LIA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. FUNDAMENTOS DA SENTENÇA PRESERVADOS. PENALIDADES APLICADAS NOS MOLDES DO ART. 12, I, DA LIA. MANUTENÇÃO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO (TJPR. 4ª Câmara Cível, Relator Desembargador Marcio José Tokars. Processo n. 0002407-45.2016.8.16.0115. Julgamento: 30/06/2023).*

**CONSIDERANDO** que, segundo o artigo 10, da Lei n. 8.429/92, também constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário "*qualquer ação ou omissão dolosa, que*

- 4 Art. 25, §1º. § 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.



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

---

*enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei”;*

**RECOMENDA**

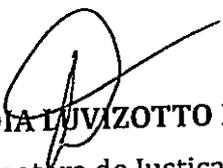
Ao Excelentíssimo Prefeito do Município de Toledo, Sr. Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussatt, que:

1. Sejam efetuados os descontos dos servidores públicos municipais que não cumprirem a jornada diária mínima de trabalho, respeitando-se a tolerância de 10 minutos diários, nos termos do artigo 3º, § 2º, da Instrução Normativa SRH n. 001/2019;
2. Além dos descontos, sejam notificados os servidores públicos para que cumpram a carga horária mínima diária prevista para o cargo que estão em exercício.

O destinatário deve informar à 4ª Promotoria de Justiça de Toledo, no prazo máximo de 10 (dez) dias, se acata ou não o teor da presente Recomendação Administrativa.

Por fim, ressalta que, em caso de não acatamento desta Recomendação Administrativa, o Ministério Público adotará medidas a fim de assegurar a sua implementação.

Toledo, 02 de outubro de 2024.

  
**ANA CLAUDIA LUVIZOTTO BERGO**  
Promotora de Justiça