



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Inquérito Civil nº MPPR-0062.22.000574-8

Representado: CÂMARA MUNICIPAL DE JATAIZINHO

## RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº. 09/2023

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal; no artigo 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, e artigo 27, inciso II, ambos da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93); na Resolução nº 164/2017-CNMP; e no artigo 107 e seguintes do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP, no bojo do Inquérito Civil em epígrafe, e

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o artigo 127 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que ao Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, conforme dispõe o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** a atuação do Ministério Público como *Ombudsman*, que representa “*um instrumento a serviço da cidadania para aumentar a prestação de contas (accountability), a transparência (transparency), a eficiência (efficiency) e a democracia (democracy) imprescindível ao Império do Direito (Rule of Law) e ao Estado de Direito nos modernos Estados Constitucionais*” (DIDIER



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo v. 4. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 363);

**CONSIDERANDO** que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), possibilita ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário sua adequada e imediata divulgação;

**CONSIDERANDO** que a recomendação administrativa constitui valioso instrumento jurídico de concretização e defesa dos direitos a que o Ministério Público está incumbido de tutelar;

**CONSIDERANDO** que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (art. 107, Ato Conjunto nº. 001/2019-PGJ-CGMP);

**CONSIDERANDO** as peças que instruem o Inquérito Civil nº MPPR-0062.22.000574-8, cujo objeto consiste na apuração da inexigibilidade do registro do ponto biométrico pelos servidores comissionados da Câmara Municipal de Jataizinho/PR;

**CONSIDERANDO** que a Resolução nº. 007/2004, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Câmara Municipal de Jataizinho e dá outras providências, preceitua:

Art. 13. [...] Parágrafo único. Aos servidores que exercem cargo de provimento em comissão da Câmara Municipal será permitida a



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

flexibilidade de horário, e **não se submetendo-se ao registro de ponto.**

Art. 17-A. direção, coordenação, e controle das tarefas inerentes às atribuições do gabinete desempenhadas pelo respectivo servidor que exerce o cargo de provimento em comissão da Câmara Municipal de Jataizinho, **será realizada exclusivamente pelo Vereador Presidente, por meio de preenchimento de formulário próprio de frequência.**

Parágrafo único. Aos servidores que exercem cargo de provimento em comissão da Câmara Municipal será permitida a flexibilidade de horário, e **não se submetendo-se ao registro de ponto.**

**CONSIDERANDO** que o controle realizado por meio de preenchimento de formulário de frequência, apesar de instituído por meio da Resolução nº. 005, de 24 de março de 2020, não tem sido aplicado até os dias atuais, tanto que, consoante informação contida no Ofício nº. 064/2023, da Câmara Municipal de Jataizinho/PR, *“durante o período de janeiro de 2022 a março de 2023, não existiam servidores comissionados sujeitos à obrigatoriedade de controle de carga horária por meio de formulário”*;

**CONSIDERANDO** que, ainda assim, mero preenchimento de formulário de frequência, quando desacompanhado de controle de metas, produtividade e relatórios, abre margem para abusos por parte de agentes públicos mal-intencionados e desinteressados com o cumprimento dos seus deveres funcionais, em franca violação ao princípio do interesse público;

**CONSIDERANDO** que o princípio do interesse público significa que *“as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*finalidade*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Ebook, p. 116);

**CONSIDERANDO** que “o interesse público pode ser dividido em duas categorias: a) interesse público primário: relaciona-se com a necessidade de satisfação de necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar) por meio do desempenho de atividades administrativas prestadas à coletividade (serviços públicos, poder de polícia, fomento e intervenção na ordem econômica); e b) interesse público secundário: é o interesse do próprio Estado, enquanto sujeito de direitos e obrigações, ligando-se fundamentalmente à noção de interesse do erário, implementado por meio de atividades administrativas instrumentais necessárias para o atendimento do interesse público primário, tais como as relacionadas ao orçamento, aos agentes público e ao patrimônio público.” (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. Ebook, p. 113/114);

**CONSIDERANDO** que a exoneração de **efetivo** controle de frequência aos ocupantes de cargos em comissão não satisfaz qualquer necessidade da coletividade, afastando-se completamente do interesse público primário, além de não atender ao interesse público secundário, pois obsta qualquer fiscalização acerca da efetiva frequência destes servidores;

**CONSIDERANDO** 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, mas também se presta a dar publicidade a toda sociedade, em um *controle 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;

**CONSIDERANDO** que a fiscalização do cumprimento da jornada de trabalho de todos os agentes públicos, incluídos os servidores



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

comissionados, é também uma exigência mínima de *transparência*, visto que se trata de situação que legitima a realização de despesa por parte da Administração Pública (remuneração), o que enseja acurado controle para se evitar a dilapidação do erário, comumente instado a custear remunerações indevidas;

**CONSIDERANDO** que um adequado sistema de controle de jornada de trabalho atende tanto aos interesses dos gestores públicos quanto dos próprios servidores. Aos *gestores*, evita que sejam responsabilizados por atos praticados por servidores inassíduos, demonstrando a inexistência de conluio ou de negligência. Aos *servidores*, possibilita a demonstração, à Administração Pública e à própria sociedade, o inequívoco cumprimento de seus deveres funcionais, evitando questionamentos internos e externos acerca de sua assiduidade;

**CONSIDERANDO** que, estabelecido o controle de frequência, não deve haver sistemas distintos para servidores efetivos e comissionados, privilegiando-se o ponto eletrônico, ressalvadas as situações em que seja impraticável tal regra, em virtude da demanda de atividades externas; nesses casos, devem ser adotadas medidas alternativas de controle da jornada, com previsão em norma local específica (REP 17/00311449. Acórdão 137/2020, Rel. Cons. Cesar Filomeno Fontes, Pleno do TCE-SC, j. em 22.04.2020);

**CONSIDERANDO** que há discricionariedade quanto ao mecanismo de controle, mas não quanto a controlar ou não a jornada de trabalho do servidor, seja ele efetivo ou comissionado, devendo-se evitar sistemas distintos para servidores efetivos e comissionados, ressalvadas eventuais peculiaridades do exercício da atividade, casos em que devem ser adotadas medidas alternativas de controle da jornada, com previsão em norma local específica;

**CONSIDERANDO** que, ao instituir tratamento privilegiado aos servidores comissionados, que não atendem às exigências do serviço, viola-se os valores de eticidade e da indisponibilidade do patrimônio público, que devem pautar



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

o trato da coisa pública, pois inviabilizam qualquer controle, interno e externo, acerca do cumprimento de jornada mínima de trabalho;

**CONSIDERANDO** que na compreensão do princípio da impessoalidade está, entre outros, a matriz da igualdade, repudiando tratamentos discriminatórios desprovidos de relação lógica e proporcional entre o fator de discriminação e a sua finalidade;

**CONSIDERANDO** que não se desconhece que aos ocupantes de cargos em comissão *lato sensu* podem ser conferidas tarefas que demandem desempenho de atividades externas, em compromissos e viagens oficiais, reuniões, representações etc. Mas, tais circunstâncias não impossibilitam ou exoneram a fixação e o controle da jornada de trabalho, até mesmo porque os servidores efetivos, por vezes e a depender das atribuições, também desempenham atividades externas à repartição pública;

**CONSIDERANDO** que, apesar disso, a fixação da jornada de trabalho e o registro de ponto e frequência não têm como escopo único e essencial o eventual pagamento de horas extraordinárias (vedado aos comissionados), mas sobretudo o controle do efetivo comparecimento e/ou início e fim da jornada de trabalho, aplicável a todos os agentes públicos, efetivos ou comissionados;

**CONSIDERANDO** que o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Paraná se posiciona pela necessidade de efetivo controle de jornada de trabalho de servidores públicos, sejam efetivos ou comissionados (cf. Consultas nº 52/2021, nº 13/2020, nº 133/2019 e 6/2022);

Resolve expedir a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** à Câmara de Vereadores de Jataizinho/PR, na pessoa do atual Presidente do Poder Legislativo, ou quem venha lhe a suceder ou substituir, em cumprimento às disposições legais mencionadas, a adoção das seguintes medidas:



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

a) Que institua o **registro em ponto**, preferencialmente biométrico, como forma de controle de jornada de trabalho para os servidores ocupantes de cargos em comissão, em igualdade de condições aos servidores efetivos, alterando-se o disposto no artigo 13, parágrafo único, e artigo 17-A, parágrafo único, da Resolução nº 007/2004;

b) Alternativamente, que regulamente o **efetivo controle** de jornada de trabalho para os servidores ocupantes de cargos em comissão, exigindo-se do servidor comissionado, além de formulário de frequência, o cumprimento de metas, produtividade, apresentação de relatórios, etc.;

Fica estabelecido o prazo de **10 (dez) dias**, a partir do recebimento desta, para manifestação acerca do atendimento da presente Recomendação Administrativa, e, em caso de atendimento, **30 (trinta) dias** para a implementação das medidas recomendadas.

Esta recomendação dá ciência e constitui em mora o destinatário, podendo implicar na adoção de todas as providências administrativas e judiciais que se mostrem cabíveis.

Requisita-se a **publicação** da presente Recomendação Administrativa em local adequado, sugerindo o Portal da Transparência da Câmara Municipal de Jataizinho, para conhecimento da população, independentemente do acolhimento de seu teor.

Ibiporã, 28 de setembro de 2023.

  
**MARINA CALILLE SANCHES**  
Promotora de Justiça