



**PROCESSO Nº : 29736-4-2017 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE**  
**CONSULENTE : PEDRO ALESSANDRO ALVES DO NASCIMENTO  
(PRESIDENTE DA CÂMARA)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA**

### **PARECER Nº 5.227/2017**

**EMENTA:** CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE. ADVOGADO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO ALTERNATIVA DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA POR PRODUTIVIDADE E QUALIDADE DE SERVIÇOS. PARECER PELO CONHECIMENTO E APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENTA FORMULA PELA CONSULTORIA TÉCNICA.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Pedro Alessandro Alves do Nascimento, Presidente da Câmara Municipal de Ipiranga do Norte/MT, na qual objetiva parecer técnico deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de a Administração Pública municipal adotar sistemática de aferição de cumprimento de jornada de trabalho para advogados públicos alternativa ao controle de frequência por registro de pontos. Eis o teor da consulta formulada:

1. É lícito autorizar ao advogado público, não contratado sob o regime de exclusividade, que exerça suas atividades fora das dependências do órgão a que está vinculado, dispensando-se o efetivo controle de jornada, ainda que conste de sua lei de regência a definição de carga horária?
2. É lícito aferir o efetivo desempenho do advogado público, dispensando de efetivo controle de jornada, por ações de controle quantitativo e



qualitativo de sua atuação, com relatórios de registro de atividade?

2. A Consultoria Técnica<sup>1</sup> manifestou-se pelo conhecimento da consulta por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232 do RITCE/MT. Todavia, sugeriu a reformulação e aglutinação das questões apresentadas em um único quesito, qual seja:

É possível a aferição do cumprimento da jornada de trabalho de servidor efetivo ocupante de cargo de advogado público, fixada em lei, por outro mecanismo que comprove o labor prestado à Administração Pública, em detrimento do controle por meio de registro de ponto, tal como o controle de atividades por produtividade e qualidade dos serviços?

3. Em análise meritória, a equipe de auditoria opinou pela aprovação da seguinte ementa da proposta de Resolução de Consulta:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2017. Pessoal. Aferição do cumprimento de jornada de trabalho. Necessidade de controle de frequência por registro de ponto. Regra. Advogados públicos. Possibilidade de implementação alternativa de Controle de frequência por produtividade e qualidade de serviços.**

1) Os servidores públicos investidos em cargos efetivos de advogado público, vinculados à Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional – cujas funções incluam a execução de serviços ordinários e permanentes de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídicos – devem se submeter aos controles de frequência e de cumprimento de jornada de trabalho previstos no respectivo regime jurídico funcional, tendo em vista que, na qualidade de servidores públicos, devem obediência às normas funcionais editadas pelo respectivo ente federado, em respeito ao princípio da legalidade e à autonomia de cada ente em legislar sobre seus direitos e deveres do seu próprio pessoal (art. 37, *caput*, c/c art. 39, *caput*, da CF/88).

2) Alternativamente, mediante legislação específica editada pela respectiva Administração, é possível a instituição de mecanismos substitutivos à aferição de frequência por meio de registro diário de ponto, para fins de verificação de cumprimento de jornada legal de trabalho do servidor investido no cargo de advogado público, que exerça as funções descritas no item anterior, mediante a implementação de Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços.

3) A implementação de Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços para os servidores advogados públicos descritos nos itens anteriores, em detrimento do controle de frequência por registro diário de ponto, mesmo que esta última forma esteja prevista em lei em sentido estrito, é possível por meio da edição de Decreto Autônomo, no

1 Doc. Digital nº 290925/2017



caso dos Poderes Executivos Estadual e Municipais e, por Resolução ou ato congênere, no caso dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais e Poder Judiciário e Órgãos Autônomos Estaduais (art. 2º; arts. 51, inc. IV e 52, inc. XIII; e, art. 84, VI, “a”, todos da CF/88).

4. Vieram os autos para análise e manifestação ministerial.
5. É o breve relato dos fatos e do direito.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminarmente

6. O presente instrumento processual em análise, qual seja, a Consulta, consiste no mecanismo decorrente da função consultiva das Cortes de Contas, posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência.

7. Contudo, para que a análise seja possível, é imprescindível que o legitimado a formule em observância aos requisitos previstos no art. 232 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

8. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, haja vista ter sido subscrita pelo **Presidente da Câmara Municipal de Ipiranga do Norte**, cuja legitimidade está prevista no art. 233, inciso II, alínea “b”, do RITCE/MT. Portanto, incontroverso o preenchimento do pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

9. Ademais, extraem-se dos autos da consulta marginada a existência de correlação entre a dúvida levantada e matéria de competência desse E. Tribunal de



Contas (controle de jornada do advogado público), preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

10. Convém ressaltar, ainda, que a delimitação e reformulação dos quesitos pela Consultoria Técnica não desnatura o teor da consulta, pelo contrário, torna o questionamento mais claro e objetivo. Assim, preenchido também o requisito exigido pelo art. 232, inciso III, do RITCE/MT, qual seja, apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais.

11. Por fim, importa frisar que se trata de procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese, de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria, *ex vi* do art. 50 da LOTCE-MT.

**12. Feitas tais considerações preliminares e atendidos na íntegra os requisitos previstos nos arts. 232 e 233 do RITCE/MT, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta proposta.**

## 2.2. Análise do Mérito

13. Funda-se a presente Consulta na dúvida acerca da possibilidade ou não de a Administração Pública municipal dispensar o controle diário de ponto do advogado público e implementar outros meios de controle de jornada, quantitativos e qualitativos, como relatórios de registro de atividades.

14. A Consultoria Técnica, após aprofundado estudo, concluiu pela possibilidade do respectivo regime jurídico funcional dos advogados públicos dispor sobre a jornada de trabalho e seu regime de execução, inclusive mediante a instituição de mecanismos alternativos à aferição de frequência por meio de registro diário de ponto,



para fins de verificação de cumprimento de jornada legal de trabalho, como o controle de frequência por produtividade e qualidade de serviços.

15. Ressaltou, no entanto, que a aferição do cumprimento das atividades dos advogados públicos não pode ser aplicada de forma geral e indistinta a todo funcionalismo, pois exige profunda análise das peculiaridades de cada função pública e a necessidade do serviço, além de avaliação sob o enfoque da conveniência e oportunidade.

16. Além disso, opinou pela possibilidade de implementação de controle pela Administração de cumprimento de jornada de trabalho, por produtividade e padrões de desempenho para o exercício funcional dos seus advogados públicos por meio de Decreto Autônomo, no caso dos Poderes Executivos Estadual e Municipais, e, por Resolução ou outro ato colegiado, no caso dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais e Poder Judiciário e Órgãos Autônomos Estaduais, ainda que o controle de frequência por registro diário de ponto esteja previsto em lei em sentido estrito.

17. Inicialmente, impende destacar que advogado público é o agente com vínculo de emprego estatutário, integrante da Advocacia-Geral de União, a Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria do Município, bem como os advogados que representam as autarquias e fundações de direito público, alcançados pelo regime jurídico único a que se refere o art. 39 da Constituição Federal.

18. Os advogados públicos desempenham funções permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico da administração pública e seus integrantes têm vinculação funcional ao Estado, sendo regidos por estatutos e normas próprias dos órgãos a que se vinculem.

19. Nessa esteira, é incontroversa a autonomia dos entes federados para



disciplinar as normas estatutárias que regem os seus respectivos servidores, incluídos os advogados públicos. Dentre as normas fixadas pelo regime jurídico funcional está a relativa à fixação de jornada de trabalho e a forma de controle, que, na maioria dos casos, ocorre mediante controle de frequência por registro de ponto, manual ou eletrônico.

20. Há, todavia, grande discussão quanto à aplicabilidade do controle de horário do advogado público.

21. Aqueles que defendem a inaplicabilidade do controle de horário de advogados públicos o fazem com fundamento no Estatuto da OAB. Para os defensores desse posicionamento, a atividade do advogado público exige uma singular mobilidade e flexibilidade de horários de atuação profissional, como o desempenho de atividades externas – audiências, por exemplo, incompatível com o controle de jornada.

22. Como consequência dessa suposta incompatibilidade, sustentam que não pode haver a completa aplicação do estatuto funcional aos advogados públicos no tocante a carga horária mínima de trabalho.

23. Importante destacar que a Lei 8.906/94, conhecida como Estatuto da OAB, a qual dispõe, dentre outras coisas, sobre as atividades de advocacia, os direitos e prerrogativas do advogado não podem prevalecer sobre o estatuto funcional instituído pelo ente a qual vincula-se o advogado público. A referida Lei convive harmonicamente com o regime próprio e estatuto específico do advogado público, devendo, por óbvio, em atenção ao princípio da especialidade, prevalecer este último em caso de eventual conflito de normas.

24. Por outro lado, há quem entenda possível o controle de frequência dos advogados públicos, sob fundamento de que não há ilegalidade ou abuso no ato administrativo que disciplina esse controle, uma vez que não impede o exercício de



atribuições fora do recinto da repartição.

25. Este *Parquet* entende, em consonância com a Consultoria Técnica, que deve haver controle efetivo pela Administração Pública da jornada de trabalho dos seus servidores, medida essencial para a fiscalização do desempenho de suas atividades e consequente, atingimento da eficiência dos serviços públicos.

26. O que deve ser ponderado pelo Administrador é o método para aferir a jornada de trabalho, levando-se em conta a atividade profissional, sua natureza e complexidade, primando-se pela eficiência e consecução do interesse público.

27. Assim, é possível a instituição de mecanismos alternativos à aferição de frequência, o que pode ocorrer por meio de um Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços, como ocorre, por exemplo no âmbito do Senado Federal, conforme Instrução Normativa nº 1/2017.

28. Registra-se que a Lei Complementar Estadual nº 111/2002 que dispõe sobre a competência, a organização e a estrutura da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso, dispensa o Procurador do Estado de ponto e horário, ficando vinculado aos prazos dos encargos institucionais que lhes são distribuídos.

29. Dessa forma, não há óbice para que sejam adotadas pela Administração Pública outras formas de controle de jornada, o importante é que este controle seja feito, cabendo ao ente optar por aquele que melhor atenda ao interesse público.

30. Assim, cabe ao ente federal, estadual ou municipal, estabelecer as regras do regime jurídico único, podendo optar, de acordo com as peculiaridades do cargo, pela aferição de frequência por meio de registro diário de ponto ou outros meios alternativos de controle, como por produtividade e qualidade de serviços.



31. Ademais, como bem destacado pela Consultoria Técnica, tal medida é excepcional, não devendo ser aplicada indistintamente a todo funcionalismo público.

32. No que tange ao meio adequado, outra vez o entendimento ministerial vai ao encontro do manifestado pela consultoria, qual seja, implementação de controle pela Administração de cumprimento de jornada de trabalho, por produtividade e padrões de desempenho para o exercício funcional dos seus advogados públicos, em detrimento do controle de frequência por registro diário de ponto, mesmo que esta última forma esteja prevista em lei em sentido estrito é possível por meio de Decreto Autônomo, no caso dos Poderes Executivos Estadual e Municipais, e, por Resolução ou outro ato colegiado, no caso dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais e Poder Judiciário e Órgãos Autônomos Estaduais.

33. Dito isto, referendamos, *ipsis litteris* a proposta de Resolução Consulta ventilada pela Equipe Técnica, cuja redação reproduz-se, *in verbis*:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2017. Pessoal. Aferição do cumprimento de jornada de trabalho. Necessidade de controle de frequência por registro de ponto. Regra. Advogados públicos. Possibilidade de implementação alternativa de Controle de frequência por produtividade e qualidade de serviços.**

1) Os servidores públicos investidos em cargos efetivos de advogado público, vinculados à Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional – cujas funções incluam a execução de serviços ordinários e permanentes de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídicos – devem se submeter aos controles de frequência e de cumprimento de jornada de trabalho previstos no respectivo regime jurídico funcional, tendo em vista que, na qualidade de servidores públicos, devem obediência às normas funcionais editadas pelo respectivo ente federado, em respeito ao princípio da legalidade e à autonomia de cada ente em legislar sobre seus direitos e deveres do seu próprio pessoal (art. 37, *caput*, c/c art. 39, *caput*, da CF/88).

2) Alternativamente, mediante legislação específica editada pela respectiva Administração, é possível a instituição de mecanismos substitutivos à aferição de frequência por meio de registro diário de ponto, para fins de verificação de cumprimento de jornada legal de trabalho do servidor investido no cargo de advogado público, que exerça as funções descritas no item anterior, mediante a implementação de Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços.



3) A implementação de Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços para os servidores advogados públicos descritos nos itens anteriores, em detrimento do controle de frequência por registro diário de ponto, mesmo que esta última forma esteja prevista em lei em sentido estrito, é possível por meio da edição de Decreto Autônomo, no caso dos Poderes Executivos Estadual e Municipais e, por Resolução ou ato congênere, no caso dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais e Poder Judiciário e Órgãos Autônomos Estaduais (art. 2º; arts. 51, inc. IV e 52, inc. XIII; e, art. 84, VI, “a”, todos da CF/88).

### 3. CONCLUSÃO

34. Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da consulta marginada, haja vista que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;

b) pela **aprovação da seguinte proposta de Resolução de Consulta** apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra do art. 81, inciso IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MT, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2017. Pessoal. Aferição do cumprimento de jornada de trabalho. Necessidade de controle de frequência por registro de ponto. Regra. Advogados públicos. Possibilidade de implementação alternativa de Controle de frequência por produtividade e qualidade de serviços.**

1) Os servidores públicos investidos em cargos efetivos de advogado público, vinculados à Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional – cujas funções incluam a execução de serviços ordinários e permanentes de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídicos – devem se submeter aos controles de frequência e de cumprimento de jornada de trabalho previstos no respectivo regime jurídico funcional, tendo em vista que, na qualidade de servidores públicos, devem obediência às normas funcionais editadas pelo respectivo ente federado, em respeito ao princípio da legalidade e à autonomia de cada ente em legislar sobre seu direitos e deveres do seu próprio pessoal (art. 37, *caput*, c/c art. 39, *caput*, da CF/88).

2) Alternativamente, mediante legislação específica editada pela respectiva Administração, é possível a instituição de mecanismos substitutivos à aferição de frequência por meio de registro diário de ponto, para fins de



verificação de cumprimento de jornada legal de trabalho do servidor investido no cargo de advogado público, que exerça as funções descritas no item anterior, mediante a implementação de Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços.

3) A implementação de Controle de Frequência por Produtividade e Qualidade de Serviços para os servidores advogados públicos descritos nos itens anteriores, em detrimento do controle de frequência por registro diário de ponto, mesmo que esta última forma esteja prevista em lei em sentido estrito, é possível por meio da edição de Decreto Autônomo, no caso dos Poderes Executivos Estadual e Municipais e, por Resolução ou ato congênere, no caso dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais e Poder Judiciário e Órgãos Autônomos Estaduais (art. 2º; arts. 51, inc. IV e 52, inc. XIII; e, art. 84, VI, “a”, todos da CF/88).

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 31 de outubro de 2017.**

(assinatura digital)<sup>2</sup>

**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
**Procurador-geral de Contas**

<sup>2</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.