



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 69169/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPONGAS
INTERESSADO: RUBENS FRANZIN MANOEL
ADVOGADO
PROCURADOR JULIANO ANDRÉ DOMINGOS
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1261/22 - Tribunal Pleno

Consulta. Câmara Municipal de Arapongas. Jornada de trabalho de servidores ocupantes de cargo em comissão e designados para funções de confiança. Autonomia administrativa e política dos entes federativos. Prejulgado TCE/PR nº 25. Vedação ao pagamento de gratificação a título de hora extra e de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva. Resposta nos termos do voto.

1. Trata-se de consulta apresentada pela Câmara Municipal de Arapongas, por meio de seu Presidente, Rubens Franzin Manoel (peça 3), em que questiona:

- 1) Servidor investido no cargo em Comissão de Assessor Jurídico, cargo de confiança da Presidência, criado para assessoria da presidência e regulamentado na estrutura administrativa da entidade, com jornada nos termos do art. 20 da Lei Federal 8906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB, vinte horas semanais, ante a natureza do cargo, deve cumprir jornada de vinte horas ou jornada em regime integral (quarenta horas), conforme Acórdão 3406/2017- Pleno do TCE-PR?
- 2) Servidor investido na Função Gratificada de Procurador Geral, atribuída à advogado concursado para jornada de vinte horas nos termos do art. 20 da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB, deve cumprir jornada de vinte horas ou jornada em regime integral (quarenta horas), conforme Acórdão 3.406/2017 – Pleno do TCE-PR?

A consulta veio instruída com parecer jurídico do Procurador Municipal (peça 4). Em síntese, sustentou que *“ante a natureza da atividade, conclui-se que no caso específico do cargo de Assessor Jurídico (comissionado puro) e da Função Gratificada de Procurador Geral, por haver legislação local que os regulamente e estar insculpido nas prerrogativas dos advogados do art. 20 da Lei Federal 8906/94, deve ser tratado como exceção aos efeitos do Acórdão 3406/17 do Tribunal Pleno do TCE-PR, respeitando-se a jornada de trabalho legalmente estabelecida para o cargo”*.

Distribuída, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 180/21 (peça 8), que determinou o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 40/21 (peça 10), em que aduziu existir decisão, sem caráter vinculante, que aborda parcialmente o tema da consulta, qual seja, o Acórdão nº 4410/17 – Tribunal Pleno (Denúncia nº 265394/16).

Recebidos os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), através do Parecer nº 3464/21 (peça 13), manifestou-se no sentido de que a fixação da jornada de trabalho de servidores públicos deve ser tratada pela legislação local, de modo que as jornadas fixadas na legislação local para o *Cargo em Comissão de Assessor Jurídico* e para o cargo efetivo investido na *Função Gratificada de Procurador-Geral* prevaleceriam sobre a hipótese consignada na Acórdão nº 3406/2017 - Tribunal Pleno. Assim, opinou pela emissão das seguintes respostas:

- 1) O servidor investido no cargo em comissão de Assessor Jurídico deve cumprir a jornada de 20 horas estabelecida pela legislação local.
- 2) O servidor investido na Função Gratificada de Procurador Geral deve cumprir a jornada de 20 horas estabelecida pela legislação local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Finalmente, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 45/22 (peça 14), opinou pela emissão de resposta única à presente consulta, nos seguintes termos:

Cabe à legislação local, de acordo com suas peculiaridades e de acordo com a demanda administrativa, definir a carga horária de trabalho dos servidores públicos, inclusive para os ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança, vedando-se, em tais hipóteses, o pagamento de gratificação a título de hora extra e a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva, nos termos previstos nos itens VIII-A e VIII-C, do Prejulgado nº 25 desta Corte.

É o relatório.

2. Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos regimentais de conhecimento do art. 311 do Regimento Interno – legitimidade do consulente; dúvida foi formulada mediante quesitos objetivos e em tese; pertinência temática com a competência do Tribunal de Contas; petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do consulente – razão pela qual deve ser regularmente processada.

De início, corroborando os pareceres instrutórios, é importante ressaltar que a jornada de trabalho estabelecida pelo art. 20¹ do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94) para o regime celetista, não se aplica *automaticamente* para os cargos públicos afetos a esta atividade, haja vista a ressalva expressa contida no art. 3º, §1º,² da mesma lei, que prevê que a “*atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes (...) das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos*

¹ Art. 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.

² 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”.

No mesmo sentido, o art. 4º da Lei nº 9.527/97, que trouxe disposições sobre o regime jurídico de servidores públicos civis, esclarece que “*as disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista*”, sendo que o art. 20 da Lei nº 8.906/1994 está incluído exatamente no Capítulo V, do Título I, daquela Lei.

Outrossim, a questão já foi enfrentada por esta Corte de Contas no âmbito da Consulta nº 410670/05, que, através do Acórdão nº 1208/08 – Tribunal Pleno, fixou a tese “*no sentido de que edital de concurso público que contenha previsão de 08 (oito) horas diárias, para o cargo de assessor jurídico, não transgredir dispositivo da Lei 8.906/94, acrescentando que o exercício da advocacia pública exige a observância dos artigos 37, XVI e XVII; 39, parágrafo 4º e 135 da Constituição Federal de 1988*”.

Portanto, preliminarmente, reitere-se o entendimento acerca da ausência de incompatibilidade entre a jornada de trabalho do art. 20 da Lei nº 8.906/94 e eventuais jornadas de trabalho diversas, fixadas por legislação específica local, para os cargos públicos que compreendam o exercício da atividade de advocacia.

De modo geral, considerando a inexistência de legislação nacional a respeito, resta a cada ente federativo, no exercício de sua autonomia, disciplinar a carga horária de trabalho de seus servidores.

Vale dizer que os entes municipais, no exercício de sua autonomia administrativa e política, possuem a competência para dispor, por meio de lei, a respeito da jornada horária de seus servidores, tal como reconhecido pelo próprio Acórdão nº 3406/17 – Tribunal Pleno, referido na presente consulta, do qual se transcreve o seguinte excerto:

Conforme bem consignado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal - COFAP, as questões que envolvem jornada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalho de servidores públicos, devem ser tratadas na legislação local, no entanto, havendo lacuna ou omissão, deve-se socorrer a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, e assim, como ocorre no presente caso, não havendo legislação local, a análise do questionamento será efetuada com base nos dispositivos Constitucionais. (sem destaque no original)

Diante disso, corroborando os pareceres da CGM e do MPC, a legislação local poderá disciplinar a respeito da jornada de trabalho e carga horária dos servidores da forma que melhor atenda às necessidades do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, inclusive para cargos que compreendam o exercício de atividade de advocacia, como os procuradores e assessores jurídicos.

Nesse passo, e de acordo com as peculiaridades e demandas da localidade, inexistente qualquer óbice à fixação do regime de vinte horas (20h) semanais para os servidores ocupantes de *Cargo em Comissão de Assessor Jurídico* e de cargo efetivo investido na *Função Gratificada de Procurador Geral*, tal como previsto art. 20 da Lei nº 8.906/1994, ou regime diverso, como de quarenta horas (40h), desde que essa jornada horária seja adequada para suprir a demanda do respectivo órgão ou ente.

É necessário, no entanto, observar as obrigações e vedações dispostas pelo Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, recentemente retificado pelo Acórdão nº 3212/21, publicado no DETC nº 2671 de 30/11/2021, aplicáveis, de modo geral, à criação e ao provimento dos cargos em comissão e funções de confiança, notadamente os itens abaixo transcritos. *Verbis*:

I. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

(...)

V. É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

VI. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

VII. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

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;

b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;

c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;

d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tange ao objeto da presente consulta, observe-se que é vedada a estipulação legal de pagamento de gratificação a título de hora extra, bem como o pagamento concomitante de gratificação por tempo integral ou dedicação exclusiva aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança, consoante previsão expressa dos itens VIII-A e VIII-C, do Prejulgado nº 25 desta Corte.

Destaque-se que no caso de exercício de cargos comissionados e funções de confiança - destinados exclusivamente às atribuições de *direção*, *chefia* e *assessoramento*, nos termos do art. 37, V, da Constituição -, a jornada horária prevista em lei deverá ser considerada como mero *padrão básico*, de sorte que, em caso de demanda extravagante do serviço, o servidor deverá cumprir de maneira integral sua atribuição, ainda que isso acarrete extrapolação de sua carga horária prevista em lei, observados, por outro lado, critérios de razoabilidade quanto à livre demanda desses servidores, nos termos do parecer ministerial.³

Em suma, compete ao ente público a fixação da jornada de trabalho e carga horária de seus servidores, inclusive dos ocupantes de *Cargo em Comissão de Assessor Jurídico* e de cargo efetivo investido na *Função Gratificada de Procurador Geral*, de acordo com as peculiaridades e demandas da localidade e critérios de razoabilidade.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

Cabe à legislação local, de acordo com suas peculiaridades e de acordo com a demanda administrativa, definir a carga horária de trabalho dos servidores públicos, inclusive para os ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança que exerçam a

³ Aliás, a estipulação expressa de carga horária semanal e diária representa verdadeiro mecanismo de proteção da saúde física e mental de qualquer trabalhador. Não se pode ignorar, nesse contexto, que a existência de um regime horário básico é fundamental para que o servidor possa planejar e organizar de maneira adequada suas atividades privadas (...) de modo a se conduzir as decisões estatais para uma esfera de razoabilidade, em que haja equilíbrio entre as necessidades da administração pública e a esfera de liberdade do servidor público. (peça 14, fl.5)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atividade de advocacia, como procuradores e assessores jurídicos, vedando-se, em tais hipóteses, o pagamento de gratificação a título de hora extra e a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva, nos termos previstos nos itens VIII-A e VIII-C, do Prejulgado nº 25 desta Corte.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art. 175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- Conhecer a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Cabe à legislação local, de acordo com suas peculiaridades e de acordo com a demanda administrativa, definir a carga horária de trabalho dos servidores públicos, inclusive para os ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança que exerçam a atividade de advocacia, como procuradores e assessores jurídicos, vedando-se, em tais hipóteses, o pagamento de gratificação a título de hora extra e a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva, nos termos previstos nos itens VIII-A e VIII-C, do Prejulgado nº 25 desta Corte.

II- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competência, prevista pelo art. 175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 21 de julho de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente