



**PARECER Nº 128/2019 – COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA,
SERVIÇOS URBANOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Projeto de Lei Ordinária nº CM 005/2019

1. Relatório

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Exmos. Vereadores da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Divinópolis, que “altera a Lei Municipal nº 8.298, de 3 de julho de 2017, incluindo os assessores parlamentares da Câmara Municipal de Divinópolis na obrigatoriedade de registrar suas entradas e saídas no sistema de ponto eletrônico biométrico, e dá outras providências”.

Em resumo, o projeto propõe alterar a redação do §2º, do art. 92 da Lei Municipal nº 8.298/17 que dispõe sobre a organização administrativa da Câmara Municipal de Divinópolis para estabelecer a obrigatoriedade aos ocupantes de cargos públicos efetivos ou em comissão, inclusive os assessores parlamentares, de registro de sua jornada de trabalho no sistema de ponto eletrônico biométrico.

Em sua justificativa o proponente aponta que a intenção do projeto é emprestar maior extensão aos princípios da eficiência, impessoalidade e isonomia, princípios constitucionais sensíveis cuja repetição é obrigatória no âmbito do Município. Argumenta que a obrigatoriedade do registro de jornada de todos os servidores públicos estabelece tratamento igualitário entre servidores efetivos, comissionados e de assessoria parlamentar, sem exclusões de qualquer ordem.

A Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal manifestou-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do projeto.

Em face do exposto, passa-se à análise da matéria sujeita à apreciação pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis, nos termos do art. 90, inciso III, c/c art. 125, ambos do Regimento Interno (Resolução nº 392 de 23 de dezembro de 2008).



2. Fundamentos

A matéria versada no projeto em análise encontra-se adequada às competências outorgadas regimentalmente à Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico, especificamente observado o disposto no art. 90, III, alíneas “b” e “d” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Divinópolis.

Intenciona o projeto de lei apresentado pela Mesa Diretora estabelecer a obrigatoriedade de controle de jornada mediante registro em ponto biométrico a todos os servidores da Câmara Municipal de Divinópolis, inclusive os servidores de assessoria parlamentar.

Atualmente, na forma estabelecida pela Lei Municipal nº 8.298/17, que dispõe sobre a Lei de Organização Administrativa da Câmara Municipal, o controle de jornada de trabalho dos servidores de assessoria parlamentar é incumbência dos respectivos Gabinetes, uma tarefa de responsabilidade dos Vereadores.

O projeto apresentado intenciona submeter todos os servidores da Câmara Municipal, inclusive os de assessoria parlamentar, ao controle de jornada por meio de registro biométrico, o que, *s.m.j*, a nosso sentir não se coaduna com as características e necessidades do trabalho desenvolvido pelos servidores de assessoria parlamentar. Para tal conclusão essa Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico se filia à Solução de Consulta nº 011/2015, emitido pela Procuradoria Geral da Câmara Municipal cujo trecho abaixo resta transcrito:

“[...] Dispensando-se a exposição sumária das questões que justificaram o pedido de manifestação dessa Procuradoria, passa-se a enfrentar a principal questão suscitada em consulta: i) as jornadas de trabalho estabelecidas para os servidores ocupantes de cargos efetivos em exercício na Câmara Municipal de Divinópolis são aplicáveis em identidade aos agentes ocupantes de cargos em comissão de livre nomeação e livre exoneração?

É importante num primeiro momento reconhecer que no âmbito da Administração Pública, as funções estatais, em sua grande maioria, são desempenhadas por pessoas naturais a quem chamamos agentes públicos, gênero do qual são espécies, os agentes políticos, os servidores públicos, os empregados públicos, os contratados temporários, os particulares em colaboração, entre outros.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

O professor Hely Lopes Meirelles¹ assim dispõe acerca das espécies contempladas no gênero agentes públicos:

“Servidores públicos em sentido amplo, ao nosso entender, são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista, de natureza profissional e empregatícia.

A classificação dos servidores públicos em sentido amplo é campo propício para divergências doutrinárias. De acordo com a Constituição Federal, na redação resultante da EC 19, chamada de ‘Emenda da Reforma Administrativa’ bem como da EC 20, classificam-se em quatro espécies: *agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregados públicos e os contratados por tempo determinado*.

[...]

Os agentes políticos consistem, na realidade, categoria própria de agente público. Porém, sem dúvida, no título e seções referidas, a Carta Magna, para fins de tratamento jurídico, coloca-os como se fossem servidores públicos, sem embargo de os ter como agentes políticos [...]. Todos os cargos vitalícios são ocupados por agentes políticos, porém estes também ocupam cargos em comissão, como os Ministros de Estado. Normalmente deverão ser regidos pelo regime estatutário, contudo alguns estão obrigatoriamente submetidos a um regime estatutário de natureza peculiar, a exemplo da Magistratura e do Ministério Público.

Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social.

Os empregados públicos são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT, daí serem chamados também de ‘celetistas’. [...]

Os contratados por tempo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta

¹ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. Malheiros, São Paulo, 2009, p. 416/417



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Magna, bem como ao regime geral de previdência social”.

Especificamente quanto ao provimento, que é o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público com a designação de seu titular, este pode ser originário (inicial) ou derivado. O provimento originário é o que se dá por meio da nomeação, que pressupõe a inexistência de vinculação entre o agente nomeado e o cargo público a ser preenchido. Por seu turno, o provimento derivado é o que ocorre com a transferência, promoção, remoção, reintegração, aproveitamento ou reversão, ou seja, quando já exista um vínculo prévio do servidor com a Administração. Desse modo, a nomeação para cargos efetivos ou comissionados é uma forma de provimento originário.

Os cargos efetivos, segundo o prof. José dos Santos Carvalho Filho², são aqueles que se revestem do caráter da permanência, garantindo ao seu titular o direito de permanência no mesmo, estando as hipóteses de perda do cargo efetivo previstas em lei. Os cargos em comissão, de outro lado, são aqueles cargos de ocupação transitória, onde seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Aos cargos comissionados não se aplica a garantia da estabilidade, de modo que sua exoneração é despida de qualquer formalidade especial, estando sob exclusivo critério da autoridade nomeante.

Assim sendo, torna-se perceptível que os cargos em comissão formam categoria especial de cargo público, não só pela natureza das atribuições que a ele competem, sempre de direção, chefia ou assessoramento, mas também por estar sua ocupação e continuidade vinculadas exclusivamente a critérios da autoridade nomeante, mais precisamente à confiança depositada no agente nomeado.

Essa caracterização especial impõe aos servidores que ocupam cargos em comissão um regime jurídico estatutário peculiar, de impossível equalização com cargos de provimento efetivo. Uma das principais características desse distanciamento reside na definição da jornada de trabalho dos agentes ocupantes de cargos em comissão.

Em razão do núcleo da nomeação para os cargos em comissão corresponder à confiança depositada pela autoridade nomeante, o estabelecimento de uma carga horária rígida de trabalho é medida que se incompatibiliza. Em regra, é integral a dedicação do agente ao cargo comissionado para o qual tenha sido nomeado.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 583.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

E nesse sentido dispõe o art. 24, da Lei Complementar Municipal nº 09, de 03/12/1992 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Divinópolis):

Art. 24. O exercício de cargo em comissão **exigirá de seu ocupante integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da administração.**

Dessa forma, o disposto no art. 21, do Estatuto dos Servidores ao dispor que o ocupante de cargo efetivo ou em comissão está sujeito à jornada não superior a 08 horas diárias e 40 horas semanais, com possibilidade de compensação de horários, sofre parcial exceção exclusivamente em referência aos ocupantes de cargos comissionados. São elementos do núcleo do cargo em comissão a confiança da autoridade nomeante, assim como a condição de integral e exclusiva dedicação ao serviço sempre que se fizer necessário.

O disposto no art. 24, do Estatuto dos Servidores do Município de Divinópolis, excepciona do mesmo modo a exigência de vinculação do agente público ao horário de expediente administrativo da Câmara Municipal, constante do art. 24, parágrafo único da Resolução nº 475, de 16/05/2013, fixado de 12h00min às 18h00min.

É que a necessidade do serviço, em razão da confiança depositada no agente nomeado, vincula-se ao desenvolvimento das atividades da própria autoridade nomeante, *in casu*, do Vereador, que em virtude da extensão pública de sua função não possui jornada de trabalho preestabelecida.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais rejeitou pedidos formulados por agentes detentores de cargos comissionados para percepção de remuneração por horas extraordinárias, reforçando a natureza de dedicação integral desses cargos, vejamos:

*EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO COMISSIONADO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. SOBREJORNADA. RECURSO PROVIDO EM PARTE. I - **Por exigir integral e exclusiva dedicação de seu ocupante, bem como pelo vínculo de confiança que o caracteriza e, além da dispensa do controle da jornada de trabalho, justifica remuneração diferenciada, o cargo em comissão não gera direito ao recebimento de horas extras; sobretudo, frise-se, quando sequer feita a idônea comprovação de que efetivamente***



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

prestados serviços em sobrejornada. II - É irrenunciável a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos do servidor público (art. 37, XV, CF/88, razão pela qual ainda que permaneça no cargo após reduzidos seus vencimentos, o servidor público não perde dita proteção. A se pensar de forma diversa, de nenhuma valia prática seria o preceito constitucional porquanto, diante da mera possibilidade de sofrer retaliações ou, até, de ser demitido ou exonerado, dificilmente resistiria o servidor público à redução de seus vencimentos. (TJMG. Apelação Cível 1.0525.06.085368-2/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 24/02/2015, publicação da súmula em 03/03/2015)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. REGIME JURÍDICO. CARGO COMMISSIONADO. DESVIO DE FUNÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVA. FÉRIAS. RECURSO ADESIVO. INADEQUAÇÃO. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. RECURSO ADESIVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. **Servidor público ocupante de cargo de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, regido pelo regime estatutário, não tem direito a perceber, entre outros, hora extra, haja vista a natureza de dedicação integral que lhe é inerente.** 2. O aviso prévio, verba rescisória própria da Consolidação das Leis Trabalhistas e estranha à relação jurídico-administrativa, não é devida ao servidor público, ainda que ocupante de cargo comissionado. 3. O art. 188 do Código de Processo Civil é expresso na admissão do prazo recursal em dobro para as pessoas jurídicas de direito público, embora não o faça para apresentação de contra-razões. Na verdade "adesivo" é a modalidade de interposição do recurso, e não uma outra espécie recursal. Por isso, que o recurso do autor Município é "recurso de apelação", na modalidade "adesiva", e para sua interposição, como de qualquer outro recurso, goza do privilégio de interposição no prazo dobrado 4. Não se apresenta possível a restituição ao erário de valores indevidamente pagos a servidor em virtude de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública, sendo presumida a boa-fé do beneficiário até prova em contrário. Precedentes no Superior Tribunal de Justiça. (TJMG. Apelação Cível 1.0153.10.004838-5/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 8ª Câmara Cível, julgamento em 24/05/2012, publicação da súmula em 05/06/2012)

Por todas essas razões temos que o estabelecimento rígido de uma carga horária diária aos servidores ocupantes de cargos em comissão, ou mesmo a exigência de que estes



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

observem com efetivo rigor o horário de expediente administrativo da Câmara Municipal são medidas incompatíveis com a natureza dos cargos ocupados, que pressupõem além do vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, dedicação integral e exclusiva desses no cumprimento das funções especiais que lhe foram confiadas.”

Considerando que o regime a que se submetem os assessores parlamentares, muito em função do vínculo fiduciário que justifica sua nomeação, é um regime de dedicação integral ao serviço, estabelecendo o próprio Estatuto dos Servidores Públicos do Município a possibilidade de sua convocação a qualquer momento quando evidenciado interesse público envolvido, torna-se incompatível com a própria natureza da função o estabelecimento de um controle de jornada com contornos tão rígidos, como é o que apresenta o registro biométrico de frequência.

Frise-se que não se propõe inexistência de um controle de jornada aos servidores que se dedicam às atividades de assessoria parlamentar, acredita-se que o controle já realizado nos respectivos Gabinetes Parlamentares, como fixado pela Lei Municipal nº 8.298/17, é suficiente à satisfação dos motivos que ensejam a efetivação desse controle de jornada.

As razões encetadas no PLCM nº 005/2019 não são suficientes para que se recomende sua aprovação.

3. Conclusão

Em face do exposto, é o presente parecer pela **NÃO APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº CM 005/2019.

Divinópolis, 24 de abril de 2019.

Eduardo Print Junior

Vereador Relator da Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis

Renato Ferreira

Vereador Secretário da Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis

Marcos Vinícius

Vereador Membro da Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

PLCM 005/2019