



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR RELATOR

Mandado de Segurança nº 201600130600

Requerente: Sindicato dos Trabalhadores Efetivos do Ministério Público do Estado de Sergipe (SINDSEMP)

Requerido: Ministério Público do Estado de Sergipe

Relator: Desembargador José dos Anjos

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, por conduto do seu Procurador-Geral de Justiça, no exercício das suas atribuições institucionais, vem, nos autos da Ação de Mandado de Segurança impetrado pelo denominado Sindicato dos Trabalhadores Efetivos do Ministério Público do Estado de Sergipe (SINDSEMP), com registro sob o nº 2016001130600, apresentar PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR concedida por Vossa Excelência, aduzindo, para tanto, o seguinte:

1 – DOS FATOS

Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado pelo aludido Sindicato com pleito para suspensão da validade e efeitos da Portaria nº 2.160/2016, da lavra do Procurador-Geral de Justiça, que determinou a obrigatoriedade de compensação de atrasos do período de tempo de até 15 (quinze) minutos na frequência.

Sustentou o Impetrante que o mencionado Ato Normativo constitui afronta ao §3º do art. 81, da Lei Estadual nº 2.148/77, o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Sergipe, que, em tese, contém tolerância do período de 15 (quinze) minutos, na entrada e na saída, somente autorizando o desconto da hora após ultrapassado o mesmo lapso temporal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A Medida Liminar foi concedida no dia 29/12/2016 adotando os fundamentos lançados pelo Impetrante.

É uma breve síntese dos fatos.

2 – PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO IMPETRANTE

A Entidade Impetrante não possui capacidade postulatória uma vez que não apresentou o necessário registro junto ao Órgão com atribuição para o mesmo, tal como determinou a Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

(...)

Neste sentido a Jurisprudência dos nossos Tribunais

DISSÍDIO COLETIVO. LEGITIMIDADE AD PROCESSUM. "A comprovação da legitimidade 'ad processum' da entidade sindical se faz por seu registro no órgão competente do Ministério do Trabalho, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988" (OJ nº 15 SDC/TST). In casu, constando do registro sindical do suscitante que sua representatividade está adstrita à categoria dos professores municipais, não se lhe reconhece legitimidade para propor dissídio coletivo em favor de toda a coletividade dos servidores do Município de Tianguá. Processo extinto sem resolução de mérito.

(TRT-7 - DC: 7546009520095070000 CE 0754600-9520095070000, Relator: MARIA ROSELI MENDES ALENCAR, Data de Julgamento: 01/03/2011, Primeira Turma, Data de Publicação: 06/04/2011 DEJT)

RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELO RECLAMADO. ILEGITIMIDADE ATIVA. SINDICATO. REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. I. Esta Corte Superior consagrou o entendimento uniforme de que o registro da entidade sindical no Ministério do Trabalho e Emprego é requisito indispensável para a aferição de sua legitimidade processual. Nesse sentido, é a Orientação Jurisprudencial nº 15 da SDC: "a comprovação da legitimidade 'ad processum' da entidade sindical se faz por seu registro no órgão competente do Ministério do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Trabalho, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988". II. Assim, a decisão em que se reconheceu a legitimidade ativa da entidade sindical, apesar da ausência do seu registro no Ministério do Trabalho e Emprego, violou o art. 8º, I, da Constituição Federal. III. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento.

(TST - RR: 5162220105220102, Relator: Fernando Eizo Ono, Data de Julgamento: 29/04/2015, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 29/05/2015)

ILEGITIMIDADE AD PROCESSUM - SINDICATO - REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO - PRESSUPOSTO INDISPENSÁVEL -A comprovação da legitimidade ad processum da entidade sindical se faz por seu registro no órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego, mesmo após a promulgação da Constituição da República de 1988. - Inteligência da Orientação Jurisprudencial nº 15 da Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho.

(TRT-1 - RO: 00007390520115010302 RJ, Relator: Evandro Pereira Valadao Lopes, Data de Julgamento: 22/01/2014, Sétima Turma, Data de Publicação: 30/01/2014)

RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE CUMPRIMENTO. SINDICATO. LEGITIMIDADE AD PROCESSUM. A comprovação da legitimidade ad processum da entidade sindical se faz por seu registro no órgão competente do Ministério do Trabalho, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Recurso Ordinário a que se nega provimento, mantendo-se, por outro fundamento, a decisão que extinguiu a ação de cumprimento, sem resolução do mérito.

(TRT-6 40792012506 PE 0000040-79.2012.5.06.0321, Relator: Maria Clara Saboya A. Bernardino, Data de Publicação: 24/09/2012)

Ora, falece capacidade postulatória ao Impetrante por não apresentar o registro comprobatório da respectiva exclusividade sobre sua base territorial.

Convém, agora, também apresentar as razões de mérito pelas quais o Ministério Público do Estado de Sergipe entende estar agindo de forma lícita e legítima na governança/administração da Instituição, demonstrando que Ato Impugnado observou as disposições legais, inclusive o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Sergipe, a Lei nº 2.148/77, e assim postular pela RECONSIDERAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR deferida.

3 – DOS FUNDAMENTOS DO PLEITO DE RECONSIDERAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR

Segundo a própria Constituição Federal prescreveu, o Ministério Público é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado¹.

¹ Art. 127. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Logo, os Serviços prestados pelo Órgão são essenciais², submetidos ao princípio da eficiência³, que vem adotando providências para o desempenho das suas funções institucionais, em consonância ou adequação com a sua estrutura administrativa.

A Portaria nº 2.160/2016 foi editada para regulamentar de forma flexível a compensação dos atrasos, na entrada, e a antecipação, na saída, dos servidores do Ministério Público de Sergipe.

Diz o Ato normativo, na íntegra:

PORTARIA Nº 2.160/2016
DE 20 DE OUTUBRO DE 2014

Altera o § 8º e insere o § 9º no artigo 11 da Portaria 4.954/14, de 18 de dezembro de 2014, que instituiu o Turno Corrido e regulamenta a jornada de trabalho e o controle de frequência dos servidores dos serviços auxiliares do Ministério Público do Estado de Sergipe e dá outras providências.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, no uso das atribuições legais previstas no art. 35, "l", "e", "t" e "x", da Lei Complementar nº 02/1990, e, ainda, no que dispõe a Lei nº 2.148/1977 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Sergipe), a Lei nº 6.450/2008;

CONSIDERANDO a necessidade de permanente organização e aperfeiçoamento dos serviços auxiliares para garantir o funcionamento eficiente do Ministério Público do Estado de Sergipe; e

CONSIDERANDO que a assiduidade e pontualidade são deveres dos funcionários públicos cíveis do Estado de Sergipe, nos termos do art. 250, inciso I da Lei nº 2.148/1977,

RESOLVE:

Art. 1º. Fica alterado o § 8º e insere o § 9º no artigo 11 da Portaria 4.954/14, de 18 de dezembro de 2014, que passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. (...);

2 O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade. Celso Ribeiro Bastos (*in Curso de direito administrativo*, 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 1996, p. 165.)

3 O qual segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro "(...) apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público". (*in Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 83.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

(...);

§ 8º – Será admitida a variação de horários de registro de ponto de entrada de até 15 (quinze) minutos diários de atraso, devendo a compensação ser realizada no mesmo dia;

§ 9º – Não havendo a compensação diária a que se refere o parágrafo anterior, o sistema de ponto eletrônico procederá ao respectivo desconto.

Art. 2º. Esta Portaria entra em vigor nesta data, produzindo os seus efeitos a partir de 1º de novembro de 2016, revogadas as disposições em contrário.

Dê-se ciência e Cumpra-se

Eduardo Barreto d'Ávila Fontes
Procurador-Geral de Justiça
Em exercício

Trata-se de Ato normativo expedido pela Autoridade Administrativa com legitimação, contendo a devida motivação e demais requisitos inerentes à espécie.

Ab initio, cabe à Administração Pública observar tanto o denominado princípio da legalidade formal, quanto o princípio da legalidade em sentido amplo ou juridicidade, composto por regras e outros princípios, que conformam todo o ordenamento jurídico, como explica a Doutrina acerca do tema:

A legalidade, princípio apontado expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição, direciona a atividade administrativa para a obediência aos preceitos legais positivados, baseando a sua atuação nos fundamentos normativos que alicerçam a própria essência do Estado. No entanto, aludido princípio não comporta todas as possibilidades para a perfeita e necessária atuação do Poder Público que deve se valer da conjuntura normativa para a efetivação de seu fim precípuo, o interesse público.

O princípio da juridicidade abrange a legalidade e a conjuntura normativa que conforma a atuação estatal na atividade administrativa, ou seja, a juridicidade leva em conta os preceitos legais positivados, assim como os princípios que se encontram em consonância com os dispositivos legais e com os padrões sociais considerados pelo senso comum.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Nesse enfoque, a legalidade deve ser observada contextualmente com os demais princípios encontrados no ordenamento jurídico, figurando como elemento da juridicidade. No ponto em comento, verifica-se que o princípio da juridicidade se encontra em dimensão mais abrangente em relação ao clássico conceito que administrar é aplicar a lei de ofício, ou que à Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Uma vez que a Administração deve observar toda a estrutura normativa de forma sistemática segundo o princípio da juridicidade, para encontrar a validade e eficácia de seus atos, constata-se que houve o surgimento de maiores possibilidades de controle sobre a sua atuação, haja vista que, para além da observância dos dispositivos legais, deve se ater também aos princípios norteadores de todo o sistema.

Neste sentido, o princípio da juridicidade significa atuação da Administração em consonância com os princípios constitucionais, explícitos e implícitos, além das demais fontes que integram a Ordem Jurídica, inclusive, os atos normativos que editar:

O princípio da juridicidade, como já o denominava Adolf Merkl em 1927, engloba, assim, três expressões distintas: o princípio da legalidade, o da legitimidade e o da moralidade, para alargar-se como o mais importante dos princípios instrumentais, informando, entre muitas teorias de primacial relevância na dogmática jurídica, a das relações jurídicas, a das nulidades e a do controle da juridicidade.

O princípio da juridicidade corresponde ao que se enunciava como um "princípio da legalidade", se tomado em sentido amplo, ou seja, não se o restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica. (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Curso de Direito Administrativo, Forense, 15ª ed., pg. 87)

A própria Constituição Federal condicionou a atividade da Administração Pública à observância de uma plêiade de princípios específicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Portanto, no caso, a incompatibilidade não é da Portaria nº 2.160/2016 em face do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Sergipe, mas deste diante da Constituição Federal, por afronta aos princípios da eficiência e da economicidade.

No Ministério Público do Estado de Sergipe a jornada de trabalho está definida da seguinte forma:

LEI Nº 6.450/2008
DE 16 DE JULHO DE 2008
D.O.E nº 25.553, do dia 17/07/2008

Reestrutura o Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado de Sergipe e dá outras providências relativas ao regime jurídico dos respectivos servidores;

Art. 12. Fica instituída a Gratificação Especial Operacional (GEO), para os servidores ocupantes de cargo efetivo, no percentual de até 170% (cento e setenta por cento), incidente sobre o vencimento base do respectivo servidor do Ministério Público, conforme estabelecido no Anexo I-A/B, Tabela I- A/B, desde que atendidos, alternadamente, os seguintes requisitos:

I – carga horária ampliada de 08 (oito) horas diárias: 100%;

II – exercício de tarefas ou serviços de elevada dificuldade ou exercício de atividades extraordinárias ou de urgência, enquanto perdurar a situação que as determina: até 70%;

(...)

Art. 27. Aplicam-se aos servidores dos Serviços Auxiliares do Ministério Público, subsidiariamente, as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Sergipe (Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977, e alterações posteriores).

LEI Nº 2148/1977
DE 21 DE DEZEMBRO DE 1977

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Sergipe;

TÍTULO V

DAS NORMAS GERAIS DE SERVIÇO

CAPÍTULO I

Do Expediente nas Repartições Estaduais

Art. 243 - Nas Repartições Estaduais, o expediente dos funcionários públicos civis será de 6 (seis) horas diárias ou 30 (trinta) semanais, salvo em relação àqueles



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

que, por disposição expressa de lei ou contrato, estiverem obrigados a maior ou menor jornada de trabalho.

Parágrafo único - O expediente não poderá ter início antes das 7,00 horas da manhã, nem poderá se prolongar além das 18,00 (dezoito) horas salvo antecipações ou prorrogações legalmente autorizadas.
(...)

Desse modo, como justificar ao Contribuinte que o Servidor Público vai ganhar a mesma remuneração, com redução da jornada de trabalho?

A suspensão da execução do Ato normativo em apreço acarreta a institucionalização da impontualidade, do atraso e da antecipação da saída, e, por conseguinte, a redução da jornada diária em até 30 (trinta) minutos, com manifesto prejuízo para a prestação do serviço público, e inversão de valores e da finalidade da norma.

A Portaria nº 2.160/2016 possibilitou que os servidores do Ministério Público do Estado de Sergipe ajustem ou compatibilizem o início ou o término da jornada diária com eventuais necessidades pessoais, sem, todavia, prejudicar o andamento do próprio serviço.

Ademais, a Portaria nº 2.160/2016 assegurou a tolerância dos 15 (quinze) minutos nos moldes do Estatuto dos Servidores, o qual, por sua vez, não tem por objetivo estabelecer uma redução de jornada de trabalho.

É importante assinalar que dentre os deveres internos dos servidores públicos encontramos o dever de Assiduidade, como menciona a Doutrina:

"Assiduidade

É a regularidade do cumprimento das obrigações funcionais. Os estatutos deverão conter uma disciplina de faltas, limitando-as por períodos e estabelecendo os critérios de justificação. (...)

A regra, não obstante, é o comparecimento e o cumprimento preciso de horários nas repartições e locais de trabalho, surgindo daí, como corolário, o dever de pontualidade, cujo descumprimento habitual acabara por se assimilar à falta de assiduidade, acarretando-lhe as consequências (...)."⁴

4 Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Curso de Direito Administrativo, 15ª ed., Forense, pg. 358.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O dever de assiduidade abarca tanto a pontualidade quanto a regularidade na frequência. Se cada servidor resolver, quando bem entender, chegar 15 (quinze) minutos depois, e sair 15 (quinze) minutos antes do horário estabelecido, haverá manifesto descontrole e prejuízo na prestação dos serviços e para a produtividade⁵, com evidente redução de carga horária não autorizada por lei.

Não bastasse isso, o objetivo do presente Mandado de Segurança é, em verdade, uma pretensão para revisar ato do Procurador-Geral de Justiça, praticado no âmbito de seu dever-poder de gestão e administração da unidade ministerial, praticado em consonância com o princípio da juridicidade, proporcionalidade e moralidade.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei 8.625/93, conferiu ao Procurador-Geral de Justiça atribuições pertinentes à administração do Órgão:

Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

I - exercer a chefia do Ministério Público, representando-o judicial e extrajudicialmente;

(...)

V - praticar atos e decidir questões relativas à administração geral e execução orçamentária do Ministério Público;

VI - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção, convocação e demais formas de provimento derivado;

Sobre o tema, o Conselho Nacional do Ministério Público reafirmou sua jurisprudência assinalando:

5 Não é por acaso que em matéria de produtividade o Brasil não avança:

Produtividade do Trabalho*

(produto por hora trabalhada)

Coreia do Sul	6,7
Taiwan	6,2
Cingapura	4,4
Estados Unidos	4,4
Japão	3,1
Espanha	3,1
Alemanha	2,9
França	2,2
Austrália	1,3
Canadá	1,1
Itália	0,8
Brasil	0,6

*Crescimento médio por ano entre 2002 e 2012.

Fonte: CNI



MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

PROCESSO: PCA Nº 1.00449/2015-06

RELATOR: Conselheiro Antônio Pereira Duarte

REQUERENTE: Alfredo Ricardo de Holanda Cavalcante Machado

REQUERIDO: Ministério Público do Estado do Ceará

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. (...)

3. O procurador-geral de Justiça tem competência para gerir e administrar o Ministério Público.

(...).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, à unanimidade, em julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Brasília/DF, 12 de abril de 2016.

ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

Conselheiro Relator

No tocante à fixação da jornada de trabalho, apenas para fins de ilustração, ao examinar o Processo nº 0.00.000.000914/2008-36, o Conselho Nacional do Ministério Público decidiu:

EMENTA: Pedido de Providencias no sentido de expedição de Resolução que regulamente o horário de funcionamento interno e externo em todos os ramos do Ministério Público. Arquivamento do feito por decisão monocrática. Recurso Interno.

Incompetência do CNMP para determinar o horário de atendimento dos membros do Ministério Público, porquanto se trata de atribuição administrativa dos Procuradores-Gerais, consoante dispõem a LC nº 75/93 (Art. 26, inciso VIII) e a Lei nº 8.625/93 (art. 10, inciso V).

Em face da autonomia que lhe é reservada, cabe unicamente a cada Ministério Público fixar o horário de expediente de seus membros e seus servidores, dentro, obviamente, dos parâmetros legais da jornada de trabalho.

O controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, por parte do CNMP, somente é exercido em casos de desvio de finalidade e abusos de poder cometidos por atos administrativos dos órgãos ministeriais.

Recurso improvido.

Com a devida vênia, o Douto Relator decidiu apenas com foco na literalidade de dispositivo legal, editado antes da Constituição Federal, e com a mesma incompatível:

Nesse diapasão, todos os poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário — devem se submeter não apenas à lei em sentido formal, e sim ao direito, o que engloba todos os princípios estabelecidos na Constituição (princípio da legalidade em sentido amplo).

Em virtude da adoção dos princípios, pode-se dizer que o estado democrático de direito foi caracterizado pelo processo de constitucionalização do direito administrativo, eis que *"a lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios*



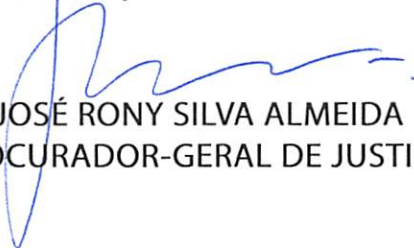
MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

do sistema de juridicidade instituído pela Constituição.⁶

4 – DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto pugnamos pela RECONSIDERAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR, deferida *inautida altera pars*, nestes autos do Mandado de Segurança com registro sob o nº 201600130600, nos exatos termos dos fatos e fundamentos acima declinados.

Aracaju, 12 de janeiro de 2017.


JOSÉ RONY SILVA ALMEIDA
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

6 O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários, Carolline Leal Ribas & Gustavo Almeida Paolinelli de Castro, publicado na RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 268, p. 83-116, jan./abr. 2015, pg. 91.