



Recomendação nº 032/2024-1PJTCOTRI

Documento id. 03510931

Referência: Procedimento Administrativo nº 02.22.0009.0007152/2024-28

Investigado(s): CAMARA MUNICIPAL DE AREAL, CAMARA MUNICIPAL DO CARMO, CAMARA DO MUNICIPIO DE COMENDADOR LEVY GASPARIAN, PARAIBA DO SUL CAMARA MUNICIPAL, CAMARA MUNICIPAL DE SAPUCAIA, CAMARA MUNICIPAL DE TRES RIOS - RJ

Assunto: Coibir ou obstaculizar a prática do funcionalismo fantasma no âmbito das Câmaras Municipais, notadamente quanto às atividades externas desenvolvidas pelos agentes públicos

Destinatários: CAMARA MUNICIPAL DE AREAL, CAMARA MUNICIPAL DO CARMO, CAMARA DO MUNICIPIO DE COMENDADOR LEVY GASPARIAN, PARAIBA DO SUL CAMARA MUNICIPAL, CAMARA MUNICIPAL DE SAPUCAIA e CAMARA MUNICIPAL DE TRES RIOS - RJ

## RECOMENDAÇÃO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Três Rios, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, com fulcro nos artigos 127 e 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal, artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei 8.625/93, artigos 34, inciso IX e 38, inciso II da Lei Complementar n.º 106/03;

**CONSIDERANDO** as atribuições do Ministério Público para a Proteção dos Interesses Difusos e Direitos Coletivos relativos à Educação, à Cidadania e ao Consumidor, determinadas pela Constituição da República e pela legislação infraconstitucional;

**CONSIDERANDO** incumbir ao *Parquet* promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos coletivos *lato sensu*, nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição da República, devendo zelar pelo primado do Direito e da Ordem (interesse difuso), sob pena de enfraquecimento do próprio Estado Democrático



de Direito;

**CONSIDERANDO** que dispõe o art. 129, inciso II, da Constituição Federal ser função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”;

**CONSIDERANDO** que, no exercício de suas atribuições, cabe ao Ministério Público expedir recomendações, objetivando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, conforme o disposto no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 e no artigo 34, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003;

**CONSIDERANDO** que está em tramitação na 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Três Rios/RJ o **Procedimento Administrativo nº 043/2024**, instaurado com escopo de acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, **as políticas públicas de governança e controle interno voltadas para a coibição da prática de funcionalismo fantasma no âmbito das Câmaras Municipais do Núcleo Três Rios/RJ** (Areal, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios), notadamente quanto às atividades externas desenvolvidas pelos agentes públicos;

**CONSIDERANDO** que **a presente Recomendação foi encaminhada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania – CAO Cidadania**, com o objetivo de coibir ou obstaculizar a prática do funcionalismo fantasma no âmbito da Administração Pública, notadamente quanto às atividades externas desenvolvidas pelos agentes públicos;

**CONSIDERANDO** que a ineficiência no controle da carga horária e atividades efetivamente cumpridas pelos servidores públicos acaba por fomentar o descumprimento dos deveres funcionais, o que pode configurar, inclusive, improbidade administrativa, tanto no que tange ao servidor quanto no que tange ao supervisor/gestor conivente com tal conduta;

**CONSIDERANDO** que o controle de frequência e atividades dos servidores



relaciona-se ao exercício do Poder Hierárquico do agente público, que compreende as funções de ordenar, coordenar, corrigir e controlar as atividades desenvolvidas no âmbito interno da Administração Pública, além de proteger o próprio servidor de denúncias inverídicas ou cumprimento de carga horária acima do que este deve ser submetido;

**CONSIDERANDO** que a imposição de elaboração de relatório nas atividades externas se torna uma medida imperiosa para a melhor fiscalização dos trabalhos dos servidores efetivos e comissionados, além de demonstrar de forma fidedigna que estes de fato estavam executando as suas atividades;

**CONSIDERANDO** a necessidade de se promover a transparência e o controle social, bem como buscar o contínuo fortalecimento do Poder Público, de modo a possibilitar um melhor desempenho de suas funções constitucionais;

**CONSIDERANDO** que, em relação às atividades desenvolvidas externamente, a elaboração de relatórios escritos se demonstra eficiente pela menor possibilidade de fraudes e pela maior confiabilidade e, **em atendimento ao princípio da indisponibilidade do interesse público, não pode o gestor deixar de fiscalizar corretamente as atividades externas dos seus subordinados**, pois não cabe ao administrador dispor sobre o interesse público, ou seja, permitir que a coletividade seja prejudicada com a impontualidade, inassiduidade ou até a ausência de trabalho de um agente público;

**CONSIDERANDO** que discricionariedade não pode significar arbitrariedade, conforme seguinte trecho do elucidativo voto-vista proferido pelo Ministro Luiz Fux, nos autos da ADI 1.923/DF: "Discricionariedade, porém, não pode significar arbitrariedade, de modo que o exame da conveniência e da oportunidade na qualificação não deve ser levado a cabo por mero capricho. Conforme a doutrina contemporânea tem salientado, **mesmo nos casos em que há competência discricionária deve o administrador público decidir observando a principiologia constitucional, em especial os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput)**. Por essa via, informada pela força normativa da Constituição e pelo ideário pós-positivista, o conteúdo dos princípios constitucionais serve de instrumento para o controle da Administração Pública, que, como componente da estrutura do Estado, não



pode se furtar à observância do texto constitucional. No cenário do neoconstitucionalismo, portanto, o exercício da discricionariedade não escapa do respeito aos princípios constitucionais, e isso, veja-se bem, mesmo quando a lei seja omissa, já que a legislação infraconstitucional não pode represar, conter ou de qualquer forma mitigar a eficácia irradiante das normas constitucionais;

**CONSIDERANDO** que dentre as atribuições desta Promotoria de Justiça, estão a fiscalização e a adoção de medidas necessárias para zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, bem como a atuação preventiva, nas medidas de sua competência constitucional, em relação ao cometimento de atos de improbidade administrativa;

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com o objetivo de garantir os direitos constitucionais e legais mencionados, resolve, com fundamento no art. 6º, XX, da Lei Complementar n.º 75/93, **RECOMENDAR às Câmaras Municipais de Areal/RJ, Carmo/RJ, Comendador Levy Gasparian/RJ, Paraíba do Sul/RJ, Sapucaia/RJ e Três Rios/RJ**, nas pessoas de seus respectivos Presidentes:

1. Que **editem Instrução Normativa ou norma de regulamentação similar** que estabeleça protocolos e diretrizes concretas e eficientes para **o efetivo controle de trabalho externo de seus agentes públicos**, visando assegurar o cumprimento da carga horária estabelecida para os servidores efetivos, contratados e comissionados;
2. Que **a norma de regulamentação referida no item 1 exija de todos os servidores (efetivos, comissionados ou contratados) que desempenham atribuições externas, constantes ou esporádicas, relatório diário das atividades desempenhadas**, que contenha, no mínimo, registros fotográficos, data e hora da diligência, local, bairro, descrição da atividade, motivo da atividade externa e que conte com assinatura “de acordo” do supervisor imediato;
3. Que **publiquem a presente Recomendação** em seus respectivos sítios eletrônicos, bem como em seus Diários Oficiais, de modo a garantir a maior publicidade e transparência possível aos afetados.