PARECER JURÍDICO REFERENCIAL nº 1

Controle da jornada de trabalho dos integrantes da Advocacia Pública. Conclusão de não aplicação. Ato que viola a liberdade do exercício profissional e independência técnica. Doutrina e jurisprudência. Foco na eficiência da Administração Pública.[1]

1. Introdução semântica e funcional

Inicialmente, cumpre realizar aferição no que pertine à natureza da função para os fins de adequação às atribuições desta Comissão de Advocacia Pública - CAP/OAB-PR.

Para conceituar, pelo termo genérico Advogados Públicos pode-se entender aqueles que, inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, atuam com independência na função ínsita à advocacia em defesa de órgãos do Poder Público, cuja parte é caracterizada pelo Provimento nº 114/2006 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil[2].

Tal função essencial à administração da justiça (Arts. 131 a 133, CRFB) caracteriza-se, cumulativamente, pela exclusividade de representação na defesa e promoção dos interesses das pessoas jurídicas de direito público que compõem a administração direta e indireta, incluindo a consultoria, bem como a assessoria jurídica aos órgãos públicos a que integram.

De todo, trata-se de função típica de Estado, não de governo, sendo sua finalidade institucional a promoção da juridicidade da administração pública e a realização do Estado Democrático de Direito, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos e seus membros sendo submetidos a estatutos jurídicos próprios, nos termos dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal.

Infelizmente, em razão da inexistência de uma lei complementar nacional, como a Lei Orgânica da Magistratura ou Lei Orgânica do Ministério Público, existe uma heterogeneidade de nomenclaturas funcionais para a atividade de Advogado Público, sendo as mais presentes: procurador, advogado, gestor jurídico, advogado autárquico, assessor jurídico, analista jurídico, procurador público, dentre outras[3].

---

[1] Parecer cujo conteúdo foi adaptado a partir da síntese de artigo elaborado pelo Relator em coautoria com a Dra. Juliana Fischer de Almeida, em vias de publicação em revista científica.

[2] Disponível no site oficial da OAB Federal em: https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/114-2006

[3] **STF** - [...] 5. O termo "Procuradores", na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe

Por tal, a aferição da advocacia pública deve se dar muito mais pela averiguação da natureza com atribuições conjugadas de representação judicial, desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos da instituição ou ente públicos, em juízo ou fora dele, do que apenas a partir de sua nomenclatura. Esta, não raro, pode significar a função de Advocacia Pública em um ente mas, em outro, pode significar cargos administrativos subordinados ou até mesmo cargos comissionados puros, que não desempenham função de advogados na Administração Pública.

Explana uma publicação da OAB-SP no contexto da cidadania e da democracia:

> Portanto, a Advocacia Pública consiste no segmento da Advocacia que intensivamente atua na defesa da ordem jurídica e da democracia, uma vez que coopera com a estabilidade dos diversos ambientes jurídicos em que o Estado atua, oferecendo as balizas do ordenamento jurídico e delimitando os limites da atuação do gestor público de acordo com as normas confeccionadas sob a égide do processo legislativo.
>
> O advogado público, como parte desse todo, na sua perspectiva cooperativa de atuação, é o agente responsável pelo primeiro ponto de controle de legalidade dos atos e negócios administrativos, em apoio ao fortalecimento do regime democrático. [4]

A Advocacia Pública desempenha papel essencial no controle, na defesa e na fiscalização jurídica dos atos administrativos. Detém significância à concretização de políticas públicas, de preservação do patrimônio público, de prevenção e combate à corrupção. Em face desta característica teleológica comum, exige-se o mesmo tratamento nos diversos níveis da federação: federal, estadual e municipal, no âmbito da administração direta e indireta[5].

A Advocacia Pública é uma atividade notadamente intelectual, com o cumprimento de obrigações não aferíveis de forma matemática. Por outro lado, é submetida a várias outras formas de cumprimento de obrigações, que se correspondem a diversas formas de ameaça de responsabilização, a exemplo de cumprimento de prazo nos processos judiciais e administrativos, controle de contenciosos, emissão de pareceres vinculantes como em processos de licitação, dentre inúmeros outros.

18.03.2011 [...] (RE 663696, Tribunal Pleno, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julg. 28/02/2019 - Repercussão Geral – Mérito Tema 510). [...] 4. Conversão dos cargos de Assessor Jurídico em Consultor Jurídico. Mera alteração da denominação do cargo. Constitucionalidade [...] (ADI 6433, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julg. 03-04-2023, DJe-s/n DIV 24-05-2023 PUBL 25-05-2023).

[4] OAB - SECCIONAL SÃO PAULO. A Advocacia pública na defesa da cidadania e da democracia [livro eletrônico] / coordenação Taisa Cintra Dosso, Patrícia Helena Massa, Alberto Shinji Higa. São Paulo: Escola Superior de Advocacia da OAB-SP, 2021. p. 9. ISBN 978-65-87351-45-2. Disponível em: https://jornaldaadvocacia.oabsp.org.br/wp-content/uploads/2021/10/A-ADVOCACIA-PUBLICA-NA-DEFESA-DA-CIDADANIA-E-DA-DEMOCRACIA-OBRA-FINAL-1-sumario-pdf-1.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

[5] **STF** - Tema 510 de Repercussão Geral - RE 663696 Tribunal Pleno, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julg. 28/02/2019.

Advogados Públicos realizam a defesa do órgão a que estejam vinculados, com atividades típicas de representação em juízo e fora dele, consultoria, assessoria e direção jurídica. Estas desenvolvem-se em contato com as secretarias das Varas e Câmaras dos órgãos jurisdicionais estaduais e federais, bem como os não judiciais, como Tribunais de Contas, Conselho Nacional de Justiça, Sindicatos e Associações de servidores, Ministério Público e órgãos do Executivo e do Legislativo nos diversos níveis da federação.

Deste modo, tratam-se de atividades notadamente intelectuais, não se caracterizando como serviços burocráticos que ao final da jornada de trabalho possam ser interrompidos, simplesmente. Assim, o Advogado Público não pode deixar de terminar o recurso ou a defesa no prazo legal, ou abandonar a audiência, simplesmente porque a sua jornada de trabalho diário se encerrou[6], sob pena de responsabilidade civil, administrativa e criminal.

Em suma, um dos Pareceres CAP/OAB-PR expressou:

> Tal função técnico-produtiva não se constitui em trabalho operacional/executivo. Depende estritamente de habilidade intelectual relacionada à produção de material produzido através de argumentação lógica e racional da realidade dos fatos, devidamente concatenados com os fundamentos de direito-função, esta desenvolvida por meio de contínuo estudo e pesquisa diária, não relacionada ao atendimento ou produção em série, mas sim com o alcance de metas e qualidade. [7]

E é exatamente por não se tratar de atividade burocrática convencional, que a função não pode ser exercida ou delegada a outro cargo ou a funções comissionadas[8]. Tal concentração de atividades e, consequentemente, de volume de feitos, aliada à exigência de constante atualização do Advogado em razão das vastas alterações legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias, exigem habitualmente que os mesmos excedam o tempo de trabalho.

E neste tema, para acompanhar a evolução transversal em toda a realidade judicial, administrativa e social, o advogado público deve aprender e atualizar-se constantemente nos programas e recursos informáticos. Não apenas os peticionamentos processuais estão quase que exclusivamente em meio digital, mas também as audiências, somados aos sistemas eletrônicos específicos adotados em cada órgão público.

Todos os avanços requerem do advogado público considerável investimento de tempo e recursos pessoais de equipamentos, certificações e, em especial, treinamentos disponibilizados externamente ao ambiente das repartições públicas.

---

[6] Na dicção da liminar concedida no Processo 0019802-45.2012.4.01.3800, 5ª Vara Cível – TRF1 SJMG, 27 de abril de 2012, confirmada na Sentença.

[7] Parecer CAP/OAB-PR no Processo Protocolo nº 30851-2014, em 21 de julho de 2014, também deste Relator.

[8] **STF** - ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julg. 19-08-2024, DJe-s/n DIV. 21-08-2024 PUBL. 22-08-2024. RE 1160904 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julg. 27-09-2019, DJe-219 DIV. 08-10-2019 PUBL. 09-10-2019.

Neste ínterim, a Lei Federal nº 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, considera como tempestiva a petição cumprida até 24 (vinte e quatro) horas do último dia do prazo, o que indiretamente concorre ao elastecimento do dia de trabalho. E apesar do genérico espaço de tempo no ano, em que os prazos e as audiências ficam suspensos, há a ressalva de continuidade do exercício de atribuições pelo §1º deste artigo, também expressamente direcionado à Advocacia Pública[9].

Não apenas as procuradorias do Poder Executivo vivem a realidade do acúmulo de atividades. O constante aumento de litigiosidade[10] e de sua complexidade, é um dos pontos que leva à busca de constituição de procuradorias cada vez mais especializadas e aplicadas a cada grande função governamental.

No Poder Legislativo há muito tal constituição já vêm se operando, liderados pelo Senado Federal[11], pelas Assembleias Legislativas[12] e por Câmaras Municipais das capitais[13], sendo acompanhadas pelas demais cidades de maior e médio porte no país. Até mesmo no Poder Judiciário[14] e nos Tribunais de Contas[15], em uma leva de esforço mais recente, também se reconheceu a possibilidade de instituição de suas procuradorias próprias especializadas. [16]

E é também por esta crescente complexidade nas relações entre Poderes e órgãos que as procuradorias, além de se especializar, têm percebido avanço no reconhecimento de importantes

[9] **CPC** - Art. 220. Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive. § 1º Ressalvadas as férias individuais e os feriados instituídos por lei, os juízes, os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública e os auxiliares da Justiça exercerão suas atribuições durante o período previsto no caput. § 2º Durante a suspensão do prazo, não se realizarão audiências nem sessões de julgamento.

[10] **Conselho Nacional de Justiça** - "Quase 84 milhões de processos em tramitação, distribuídos por 91 tribunais (mais de 80% na Justiça Estadual), passam nas mãos de 18 mil juízes e 275 mil servidores brasileiros para serem solucionados. Um índice de judicialização que não para de crescer e que chegou, em 2023, a 35 milhões de novos casos, um aumento de quase 9,5% em relação ao ano anterior." Relatório Justiça em Números 2024, Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf

[11] **Advocacia do Senado Federal** - instituição da nomenclatura pela Resolução do Senado Federal nº 73, de 1994. Atribuições nos Artigos 31 e 205 do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2022, que altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal, consolidado pelo Ato da Comissão Diretora nº 2, de 2018, que revogou a Resolução nº 13, de 2018.

[12] **STF** - ADI 825, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julg. 25-10-2018, DJe-139, DIV 26-06-2019, PUB 27-06-2019. ADI 94, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julg. 07-12-2011, DJe-238 DIV. 15-12-2011 PUBL. 16-12-2011.

[13] Como exemplo de há quase trinta anos, a Lei Municipal nº 9.462/1998 de Curitiba, em seu Art. 14, já direcionava a restrição da atuação em juízo da procuradoria do Legislativo aos casos de defesa dos interesses institucionais em que o Poder detivesse personalidade judiciária, em similar sentido da Súmula 525 - STJ, emitida vários anos após.

[14] **STF** - ADI 5024, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julg. 20-09-2018, DJe-213 DIV. 04-10-2018 PUBL. 05-10-2018.

[15] **STF** - ADI 7177, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julg. 07-08-2024, DJe-s/n PUBL. 22-08-2024.

[16] Para estas procuradorias fora do Poder Executivo há que se reiterar a restrição de atuação. Elas não podem representar o ente da federação, mas apenas os direitos institucionais do Poder ou órgão. Desta forma, v.g., como expressa a Súmula 525 do STJ, uma Câmara Municipal somente pode entrar em juízo para defender os seus direitos institucionais, que são aqueles relacionados à sua independência, autonomia e funcionamento. Súmula do STJ disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_44_capSumulas525-529.pdf

itens de atuação, como a restrição funcional a corpo efetivo[17], a unicidade[18], a indelegabilidade[19], a avaliação de desempenho realizada por seu corpo próprio[20], bem como a autonomia de jornada de trabalho, como à frente se destaca.

De uma forma geral, como bem expressa a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, em uma de suas obras sobre princípios constitucionais e servidores públicos:

> (...) o advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiorias parlamentares a administrativas. Por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes. [21]

E a cada tempo que passa, os entendimentos sobre as atribuições evoluem e reforçam sua finalidade. Em um artigo, o ilustre professor Luiz Barbugiani pondera acerca das prerrogativas da Advocacia Pública, que se apresenta por dois elementos, sendo o primeiro:

> O elemento objetivo tende a ser mais invariável e, na hipótese da Advocacia Pública e de outras funções essenciais à Justiça, como a Magistratura e o Ministério Público, visa propiciar instrumentos adequados para que, no exercício das prerrogativas ou mesmo na instituição delas por lei em sentido formal, as finalidades primordiais desses órgãos de Estado ou da Administração Pública sejam alcançadas.
> Em síntese, uma prerrogativa pode ser bem entendida não como um privilégio, mas algo mais próximo de uma garantia, no sentido de que ela almeja que a finalidade essencial de uma atividade seja alcançada. [22]

Fica claro o correto raciocínio que fundamenta a prerrogativa: a consecução das atribuições do cargo definidas por lei e, portanto, necessariamente vinculadas à finalidade pública. E não àquela compreensão rasa de tratar-se de um privilégio.

---

[17] **TCE-PR** - Prejulgado nº 6, Acórdão nº 1111/08 - Tribunal Pleno, Sessão Tribunal Pleno nº 28 de 07/08/2008. Acórdão nº 2951/21 - Tribunal Pleno, Processo nº: 415605/19. **TJPR** - Órgão Especial - 0024485-43.2023.8.16.0000 - Rel.: DES. ESPEDITO REIS DO AMARAL - J. 26.03.2024. **STF** - ADI 4843 MC-ED-Ref, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11-12-2014, DJe-032 DIV. 18-02-2015, PUBL 19-02-2015.

[18] **STF** - ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julg. 19-08-2024, DJe-s/n DIV 21-08-2024, PUBL 22-08-2024. ADI 825, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julg. 25-10-2018, DJe-139, DIV 26-06-2019, PUBL 27-06-2019. ADI 6500, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julg. 13-03-2023, DJe-s/n DIV. 05-05-2023 PUBL. 08-05-2023. ADI 6397, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julg. 22-02-2023, DJe-s/n DIV 01-03-2023 PUBL 02-03-2023.

[19] **STF** - RE 1398041 ED, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julg. 04-09-2023, DJe-s/n DIV. 05-09-2023 PUBL. 06-09-2023. **TJSP** - Direta de Inconstitucionalidade 2142145-55.2017.8.26.0000; Relator: Péricles Piza; Órgão Especial; Julg. 22/05/2019; Registro: 03/06/2019.

[20] **STF** - ARE 1311066, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julg. 01/10/2021, Publ. 05/10/2021. Parecer do Procurador-Geral da República em mesmo sentido.

[21] ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 25.

[22] BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. Prerrogativas da Advocacia Pública: instrumento de defesa do interesse público e de valorização de uma carreira de Estado. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 8, p. 95-145, 2017. Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/004prerrogativasdaadvocaciapublica2017.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

A teoria dos sistemas do teórico alemão Niklas Luhmann[23] procura dar uma resposta de como acontecem as decisões jurídicas e como são introduzidos argumentos de valores exteriores ao próprio sistema do direito, visando o fundamento às vezes ausente no processo de justificação da decisão.

Luhmann, em apartada síntese, visa com sua teoria uma reestruturação sócio-jurídica sob a ótica da autopoiese, entendida esta como um sistema que se produz a si próprio de forma contínua. Em seus estudos, Luhmann entende que o direito, em seu viés autopoiético, se (re)cria com base nos seus próprios elementos e com isso permite a construção de um sistema jurídico dinâmico mais adequado à hipercomplexidade da sociedade atual.

2. Breve evolução de atos decisórios acerca da Advocacia Pública

Há alguns anos vem sendo debatida a prática do controle de jornada à Advocacia Pública. Inicialmente vacilante, o entendimento não restava consolidado, dentre outros fatores, provavelmente pelas supracitadas complexidade e diversificação de atividades das procuradorias entre os Poderes e entre os inúmeros órgãos da Administração Indireta.

Um dos exemplos mais destacados sobre a formalização do debate se deu através do Processo de Sindicância nº 00406.000262/2007, aberto pela Advocacia Geral da União contra um Advogado Público que se recusou assinar horários em sua folha de ponto.

Após todos os procedimentos de apuração disciplinar, concluiu-se nos vários níveis de avaliação que pela negativa de preenchimento de ponto pelo Advogado não se incorre em qualquer falta funcional. Como autoridade administrativa, aprovou o Corregedor Geral da Advocacia da União no Despacho nº 011/2008-CGAU/AGU:

> "(...) Aprovo a Nota Técnica n. 050/2008-CGAU/AGU (fls. 25/32) e faço algumas ponderações adicionais. No processo administrativo n. 00406.000399/2006-60, aprovei relatório de procedimento correicional extraordinário com manifestação do seguinte teor 'O Advogado da União, assim como o Procurador da Fazenda Nacional e o Procurador Federal, **não convive com horário de trabalho fixo (ou inflexível), próprio de servidor público cujas funções não envolvem trabalho intelectual de pesquisa e produção de manifestações técnicas.** Assim, a eventual coincidência de atividade de magistério, em níveis razoáveis, com o horário de trabalho normal das repartições públicas federais não se configura como irregularidade funcional para o advogado público federal. Importa, eis o aspecto efetivamente fundamental, o cumprimento de carga horária (e não, do horário de trabalho normal ou padrão) em favor do serviço jurídico desempenhado. (...)" (grifos nossos)

À época o processo passou pelo então Coordenador de Medidas Disciplinares, André Luiz de Almeida Mendonça, e o julgamento com aprovação final no sentido da Nota Técnica foi efetuado pelo então Advogado Geral da União, José Antônio Dias Toffoli. Ambos hoje ministros do Supremo Tribunal Federal.

[23] LUHMANN. Niklas. Introdução à Teoria dos Sistemas. Petrópolis: Vozes, 2010.

Paralelo a isso, com o passar dos anos, os benefícios do teletrabalho começaram a se alastrar paulatinamente, auxiliando o entendimento de que a presença física não restava mais como a única forma adequada à atividade. Sobrevindo a pandemia COVID, o cenário se alterou, ampliando-se rapidamente tais entendimentos e, inclusive, impondo a estruturação de sistemas para facilitar e incrementar o trabalho fora da repartição pública. Em vários levantamentos, verificou-se que tal regime possibilitou largo aumento dos resultados das atividades, em aspectos financeiros e de produtividade[24].

Na Ordem dos Advogados do Brasil, após qualificado debate, focando em pontos como a liberdade de exercício da profissão (Art. 7º, I, EOAB), independência (Art. 31, §1º, EOAB) , pela ausência de hierarquia com Magistrados e membros do Ministério Público (Art. 6º, *caput*, EOAB), bem como na dignidade da advocacia (Art. 6º, §1º, EOAB), a Comissão Nacional da Advocacia Pública do Conselho Federal emitiu entendimentos sumulados[25], dentre os quais:

> SÚMULA 2 - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB.
>
> **SÚMULA 9 - O controle de ponto é incompatível com as atividades do advogado público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário.**
>
> (grifos nossos)

Em outra conclusão não chegaria a OAB ao debruçar-se sobre o tema, haja vista o encaminhamento dado pela doutrina e pela jurisprudência, bem como pela realidade administrativa da Advocacia Pública. Pois, como bem salientou o Procurador do Ministério Público Federal que oficiou em um antigo feito, "o controle eletrônico de freqüência ganha em tecnologia, mas perde em pertinência"(*sic*)[26].

Enfim, não se pode impor paradigma superficialmente quantitativo para o controle de uma atividade de aspecto profundamente qualitativo.

Em continuidade a tal raciocínio há que se destacar que dele não faz parte a pretensão de uma liberdade inconsequente. A inexistência do controle de jornada (seja por modalidades eletrônicas ou físicas) não corresponde ao direito à injustificada ausência, ao desrespeito a metas razoáveis ou à impossibilidade contínua de comparecimento à repartição pública a que esteja vinculado o advogado.

---

[24] **GOV.BR** - "Governo federal economiza R$ 1,419 bilhão com trabalho remoto de servidores durante a pandemia - Dados divulgados pelo Ministério da Economia analisam redução dos gastos de custeio entre março de 2020 e junho de 2021" Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/governo-federal-economiza-r-1-419-bilhao-com-trabalho-remoto-de-servidores-durante-a-pandemia. **IPEA** - Teletrabalho no setor público brasileiro: impacto potencial sobre o tráfego urbano e as emissões de carbono - Saccaro Junior, Nilo Luiz. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6696

[25] Disponível em: http://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica

[26] **TRF 3** - PROC.: 2000.03.99.065341-7 AMS 208655 / ORIG. : 9800170030 9 Vr SAO PAULO/SP

Atenta à concretização de princípios como o da efetividade, a jurisprudência há tempos já vinha construindo o entendimento da inadequação do controle de jornada aos Advogados Públicos, como se verifica de algumas das decisões mais antigas emitidas[27]:

> ADMINISTRATIVO. SERVIDORES. PROCURADORES AUTÁRQUICOS. CONTROLE ELETRÔNICO DE FREQÜÊNCIA E PONTUALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. 1. "O controle eletrônico de freqüência e pontualidade para procuradores autárquicos é incompatível com a natureza de suas atribuições e com os princípios da administração gerencial (eficiência e controle de resultados), instituídos pela Emenda Constitucional n. 19/98." (AMS 1998.01.00.058772-9/PI. Rel. Juiz Plauto Ribeiro, Rel. Convocado Juiz João Batista Gomes Moreira in DJ de 27.11.2000, p. 32). 2. O ato impugnado **representa, a bem da verdade, mais uma amostra de uma Administração burocratizada, apegada a rotinas formalistas, destituídas de utilidade e que têm por escopo dificultar a atuação de seus agentes, com prejuízo a todos. Administração moderna e socialmente útil equivale a Administração livre para agir nos termos da lei.** 3. Apelo e remessa oficial a que se nega provimento.
> (TRF1 - AMS 0047441-80.1998.4.01.0000, JUIZ NEY BELLO (CONV), PRIMEIRA TURMA SUPLEMENTAR (INATIVA), DJ 11/03/2002)

> ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. UNIVERSIDADE. CONTROLE DE ASSIDUIDADE POR PONTO ELETRÔNICO. IMPLANTAÇÃO PARCIAL. POSSIBILIDADE. ESPECIFICIDADE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA LEGALIDADE E DA ISONOMIA.
> 1. A adoção do ponto eletrônico, para o controle da assiduidade dos servidores públicos federais, foi contemplada, no decreto nº 1.867/96, que previu a sua implantação gradativa, admitindo que, apenas excepcionalmente, fossem empregados outros mecanismos. 2. Não há ilegalidade alguma na aplicação de tal sistema somente em alguns setores da universidade federal do rio grande do norte - ufrn, considerando que, até em função do elevado custo dos equipamentos, não seria possível implantá-lo, de imediato, em toda a instituição. 3. **O ponto eletrônico, reclamado em face do princípio constitucional da eficiência e da necessidade de emprego de técnicas de administração gerencial no setor público, pode deixar de ser utilizado para aqueles que desempenham determinadas atividades, em razão de suas peculiaridades e complexidade, sem que, por isto, se tenha como afrontado o princípio da isonomia.**
> 4. Apelação improvida.
> (TRF5 - AMS78344/RN - PROC: 200084000117045, DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO (CONV), 2ª TURMA, JULG: 28/05/2002, PUBL: 21/02/2003)

[27] Mesmo sentido em nível extrajudicial: TRIBUNAIS DE CONTAS - **TCE-MT** Processo Nº 297364/2017 Decisão Nº 28/2017; **TCE-SC** Processo REC 15/00637928 Parecer DRR 750/2015 - Parecer Plenário; **TCE-SC** Processo REP 14/00507798, Protocolo 16824/2014, Decisão nº 1794/2015 Tribunal Pleno. OAB Seccionais - Câmara de Direitos e Prerrogativas **OAB-PR** - Processo nº 1.621/2015 - ACÓRDÃO nº 440/15 - Controle de jornada de procuradores municipais através de ponto eletrônico de ponto. Incompatibilidade com o exercício da função. Não se coaduna com as atividades ínsitas à advocacia. Advogados Públicos possuem independência técnica e flexibilidade na atuação funcional. Aplicação aos advogados públicos das prerrogativas funcionais do estatuto da OAB. Súmulas da OAB. Jurisprudência dos tribunais pátrios.

> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. PROCURADOR AUTÁRQUICO. CONTROLE ELETRÔNICO DE PONTO. DECRETOS 1.590/95 E 1867/86.
> 1. A instituição de controle eletrônico de ponto para procuradores, por óbvio, não se compatibiliza com o exercício da atividade voltado para a advocacia. 2. **O exercício da advocacia tem como pressuposto a maleabilidade. Neste contexto, a submissão dos procuradores a ponto eletrônico de freqüência desnatura a singularidade do ofício e promove restrição indevida da atuação do profissional.** 3. Os Decretos 1.590/95 e 1867/86 bem dispõem sobre diversa forma de controle de freqüência para os servidores que exercem suas atividades em ambiente externo. 4. Apelação e remessa oficial improvidas.
> (TRF3 - PROC 2000.03.99.065341-7 AMS 208655 - ORIG. : 9800170030 9 Vr SAO PAULO/SP, julg. 8 de maio de 2007)
>
> (grifos nossos)

Assim, mesmo àquela época já era reiterado o reconhecimento de vários tipos de fundamentos que compõem a conclusão da ausência de razoabilidade[28] na imposição do registro de ponto, pois o exercício da advocacia tem como pressuposto a maleabilidade.

Neste contexto, a submissão a controle de frequência desnatura a singularidade do ofício e promove restrição indevida da atuação do profissional[29]. Com isso, ao fim, o interesse público a ser promovido pelos procuradores não será atendido, já que restará prejudicado o desempenho normal de suas atribuições[30].

3. Moderna linha de entendimentos firmados ao tema

Para lidar com uma realidade funcional que não é padronizada, em comparação com outras várias carreiras, os órgãos públicos passaram a implementar de modos diversos o controle de jornada. Inicialmente ainda focados em algum tipo de registro objetivo, passaram a evoluir para uma **aferição qualitativa**, em que as atividades realizadas (a real função de um Advogado Público) passaram a compor os paradigmas centrais no controle da atuação.

A par da perspectiva sistêmica luhmaniana, atos como pesquisa, reflexão e busca extrajurídica para a realização dos atos jurídicos, não raro, encontram-se negligenciadas no entendimento do que compõem as atribuições da Advocacia Pública, mas são essenciais à função e por aquilo que a complexidade é utilizada à produção do conhecimento jurídico.

---

[28] **TRF 1** - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2000.01.00.081670-1/DF.

[29] **TRF 3** - SEGUNDA TURMA, AMS 0017003-50.1998.4.03.6100, Rel. JUIZ CONVOCADO PAULO SARNO, julgado em 08/05/2007, DJU DATA:18/05/2007.

[30] **TRF 4** - AMS 2000.04.01.065010-6, Quarta Turma, Relator Valdemar Capeletti, DJ 03/01/2001.

Assim, inúmeras formas de controle passaram a coexistir[31], e estudos e pareceres analisaram a incompatibilidade do registro de frequência[32].

A jurisprudência nesta última década já vinha trilhando neste sentido com maior recorrência. O grande número de decisões cada vez mais qualitativas já vinha consolidando entendimento no seguinte sentido[33]:

> APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADORA JURÍDICA JUNTO À CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE PASSO DE TORRES/SC, COM JORNADA SEMANAL DE 20H. IMPOSIÇÃO DE PONTO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO NESTE SENTIDO, EM TOTAL AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IRRAZOABILIDADE, DEMAIS DISSO, EVIDENCIADA. REGISTROS DE FALTAS, APESAR DO CUMPRIMENTO DA JORNADA. CARGO CUJO DESEMPENHO EXIGE A FLEXIBILIDADE DA JORNADA LABORAL, DIANTE DAS ATIVIDADES INTERNAS E EXTERNAS. PRECEDENTES DESTA CORTE.
> '"[...] **O controle de ponto é incompatível com as atividades do advogado público, cuja finalidade intelectual exige flexibilidade de horário** [...]. **A justificativa para este tratamento diferenciado decorre da circunstância de que a atividade dos referidos profissionais é de natureza intelectual, ligada à produção de atos jurídicos, que devem ser elaborados de forma contínua, independentemente de local ou horário de expediente, a fim de evitar danos relevantes à sua entidade profissional ou a terceiros** [...]' (TCE, Reclamação n. 15/00637928, Rel. Conselheiro Cesar Filomeno Fontes)" (TJSC, Apelação Cível n. 0900074-77.2014.8.24.0007, de Biguaçu, rel. Des. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 09-04-2019) (Remessa Necessária Cível n. 0301607-36.2017.8.24.0001, Relator: Desembargador Jorge Luiz de Borba, j. 3/12/2019)." (TJSC, Apelação n. 5000603-62.2020.8.24.0189, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 04-05-2021).
> "Esta flexibilidade do horário que se pretende não autoriza o não cumprimento de uma jornada regular de trabalho, mas a incompatibilidade com o controle rigoroso do ponto, considerando que a obrigatoriedade de tal registro vai de encontro com a liberdade de atuação e flexibilidade de horários, ínsitos do exercício da advocacia." (excerto do voto: RN n. 0300264-73.2014.8.24.0077, rel. Des. Denise de Souza Luiz Francoski, com grifos no original). SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. HONORÁRIO RECURSAIS INCABÍVEIS, NA ESPÉCIE.

---

[31] Como exemplo no **Senado Federal**, para sua Advocacia Pública, há o Controle de Frequência por Produtividade, instituído pela INSTRUÇÃO NORMATIVA DA ADVOSF Nº 1, DE 2017- Boletim Administrativo do Senado Federal, nº 6180, seção 2, de 19/01/2017, p. 3. Disponível em: https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=13853153

[32] A exemplo do PARECER n. 00025/2022/DECOR/CGU/AGU - NUP: 02000.004994/2021-00 - citando pacificado no âmbito da **AGU**, desde a aprovação do Parecer AGU no GQ-24/1994, de 09 de agosto de 1994 (caráter normativo face aprovação pelo Presidente da República - Despacho de 09.08.1994, publicado no DOU 10.08.1994, p. 12.040), o entendimento de que a sujeição dos advogados servidores públicos federais à carga horária, por força de lei, não imprimia convicção de que estivessem compelidos a cumpri-la exclusivamente no recinto da repartição. Aprovação pelo DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 183, de 17 de maio de 2022.

[33] Em mesmo sentido: **TJPR** - 3ª Câmara Cível - 0026998-85.2019.8.16.0044 [0010662-40.2018.8.16.0044/0] - Apucarana - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBST. EM SEGUNDO GRAU OSVALDO NALLIM DUARTE - J. 11.02.2020; **TJRJ** - 0003133-89.2016.8.19.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA. Des(a). ALEXANDRE ANTONIO FRANCO FREITAS CÂMARA - Julg. 08/06/2016 - NONA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 2ª CÂMARA CÍVEL).

> (TJSC - Apelação n. 5000476-61.2019.8.24.0189, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Carlos Adilson Silva, Segunda Câmara de Direito Público, j. 31-08-2021). (grifo nosso)

Abordagens com fundamentos mais pragmáticos face à teoria da administração e a principiologia constitucional fizeram parte do rol, no sentido de que a submissão das especificidades da jornada de trabalho dos procuradores municipais à anuência da autoridade superior é, em última análise, restringir a autonomia e a independência funcional, podendo ferir, inclusive, a eficiência da Administração Pública[34].

Face ao princípio constitucional da eficiência, merece cuidadosa leitura o Acórdão em Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade, emitido pelo Órgão Especial do TJPR em 2020, que detém partes importantes na essência teórica:

> [...]
> *1) A distinção entre o enunciado linguístico formal e o conteúdo normativo que lhe subjaz - o qual dará corpo à hipótese de incidência da regra ou princípio - descortina a falsa impressão de que a atividade de interpretação e aplicação pode ignorar o contexto e a realidade social. O raciocínio dialético deve captar o real sentido contemporâneo das regras e dos princípios. Diferenciação entre o texto positivado (estático e vazio) e o conteúdo normativo (dinâmico e contextual).*
> *2) Se na concepção tradicional o cumprimento de determinado número de horas é critério de avaliação do serviço público (quantitativo), na vertente gerencial o maior peso recai sobre a qualidade do trabalho a ser dimensionado.*
> *3) Sob essa ótica, o âmbito de incidência dos princípios constitucionais deve ser contextualizado com as boas práticas administrativas inseridas na visão moderna da Administração Pública Gerencial. Preservação da opção do gestor público quanto à escolha dos paradigmas tradicional, moderno ou de aspecto híbrido.*
> [...]
> Ao contrário da visão clássica, a concepção moderna de Administração Pública gerencial e colaborativa, baseada no compartilhamento de experiências [1], afasta-se paulatinamente do modelo tradicional de "*estruturas governamentais inadequadas e incapazes de lidar com os desafios públicos, centrados em estruturas hierárquicas, burocráticas, presas a rotinas e a objetivos limitados*" [2]
> [...]
> Conforme Michael D. Mumford[8], a implementação de horários flexíveis proporciona estratégias de gerenciamento de tempo que contribuem para a necessidade de se ter tempo para pensar. Ainda nesse contexto, o autor destaca que as práticas de recursos humanos que promovem a discricionariedade, **como a flexibilidade de jornada**, podem contribuir para a **inovação**, política essa adotada por alguns países, como é o caso do Japão.
> [...]
> Percebe-se, por conseguinte, **a eficácia comprovada de outros sistemas de gerenciamento do capital humano atuantes na Administração Pública** como, por exemplo, o caso do **teletrabalho**, dinâmica laboral essa que repercute na produtividade (divulgada por vários órgãos públicos e por este Tribunal de Justiça [17]) e ampara-se na **cultura orientada a resultados**, como reconhecido pelo então Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro João Otávio de Noronha:

[34] **TJSP** - Apelação / Remessa Necessária 1000379-42.2017.8.26.0352; Relator (a): Ana Liarte; 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Miguelópolis - 1ª Vara; Data do Julg. 09/09/2019; Reg. 11/09/2019.

> "Por meio do teletrabalho, o STJ busca promover e ampliar uma cultura orientada a resultados. Ao reduzir tempo e custos com deslocamentos, o servidor em teletrabalho poderá produzir mais, com impactos positivos na prestação jurisdicional e na economia de recursos físicos do tribunal. A implementação do trabalho a distância também é fruto da adoção de soluções tecnológicas que garantem, a um só tempo, a estabilidade do acesso remoto e a segurança das informações acessadas".[18]
>
> [...]
>
> Como decidido por esse C. Órgão Especial, "f*rente aos inarredáveis efeitos do tempo*, **a norma pode "passar por um processo de ressignificação"**, uma vez que **"o tempo e a dinâmica social podem modificar - e até mesmo distorcer - o sentido normativo"** (TJPR - Órgão Especial - IDI - 1637572-1/01 - Guaíra - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - Unânime - J. 16.09.2019 – destacou-se).
>
> [...]
>
> Conforme pontua Ada Pellegrini Grinover [22] (destacou-se):
>
> > "como a sociedade evolui, a norma tem que ser interpretada não só à luz da análise das razões que inspiraram seu surgimento em determinado momento histórico (para o que é extremamente importante examinar as Exposições de Motivos que as embasaram), mas ter em mente que a norma deve ser adaptada às circunstâncias supervenientes, para que seu sentido seja moldado à luz das circunstâncias atuais. É o método evolutivo" (...) A interpretação evolutiva se dá necessariamente no quadro de uma situação determinada e, por isso, deve examinar o enunciado do texto no contexto histórico presente (não no contexto da redação do texto) (...) A realidade social é o presente; o presente é vida – e vida é movimento. O direito não é uma entidade estática"
>
> [...]
>
> (TJPR - Órgão Especial - 0011057-96.2020.8.16.0000 - Guaratuba - Rel.: DES. REGINA HELENA AFONSO DE OLIVEIRA PORTES - J. 06.04.2021)
>
> (destaques originais do Acórdão)

A jurisprudência dos Tribunais Estaduais já estava se estabelecendo neste sentido. E ao final de 2022 foi emitida no Supremo Tribunal Federal uma decisão paradigmática, que melhor reforçou rumos de entendimento sobre o tema:

> Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado (eDOC 189, p. 1): "ADVOGADOS PÚBLICOS – MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL – CONTROLE DE PONTO – VALIDADE. A advocacia é atividade essencial, uma prerrogativa da cidadania, Nem por isso, porém, há razão para tratar os advogados públicos, que antes de tudo são servidores, como uma categoria escoteira, alheia aos deveres que são próprios de todos e, especialmente, não trazem nenhuma (nenhuma!) ofensa à liberdade funcional. Pode-se exercer com perfeição ética a profissão na repartição e em horários previamente delimitados.
>
> [...]
>
> Verifico que o acórdão recorrido está em dissonância com a disciplina constitucional da advocacia com função essencial à justiça do art. 133 da CRFB. O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, que disciplina tal artigo, em seu art. 7º, I, dispõe sobre o direito do advogado de exercer suas funções com liberdade em todo o território nacional. In verbis: Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional; É necessário esclarecer que liberdade inscrita no dispositivo inclui

> independência e flexibilidade na atuação funcional, além dos limites físicos do ambiente de trabalho, compreendendo compromissos externos, exercício em horários além da jornada, feriados e fins de semana para que sejam atendidos os prazos processuais. **Tais prerrogativas se estendem aos 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. Sendo assim, aplicam-se integralmente ao procurador público, eis que está amparado pelo referido diploma.** Além disso, cabe ressaltar o teor da súmula nº 9 do Conselho Federal da OAB que estabelece: O controle de ponto é incompatível com as atividades de Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilização de horário. Dito isso, **inegável é a incompatibilidade de controle de ponto de cumprimento da jornada regular dos advogados públicos ante a natureza de trabalho que compõe a profissão pela liberdade de atuação e flexibilidade de horários, inerentes à profissão.** Ainda nesse sentido, o Decreto Municipal nº 12.877/2019, ao regulamentar a jornada de trabalho dos procuradores, extrapolou o poder regulamentar ao impor obrigação não prevista de forma expressa na lei. O legislador municipal, embora tenha atribuído ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de regulamentar a duração da jornada de trabalho, não estendeu à referida forma de controle relativamente aos advogados públicos, cuja atividade é em princípio incompatível com a metodologia do controle de frequência. Ante o exposto, dou provimento ao recurso para afastar o controle da jornada de trabalho dos Procuradores do Município de Jaraguá do Sul por meio de cartão ponto ou ponto eletrônico, sem prejuízo dos seus vencimentos, nos termos do art. 932, V, c, do CPC e do art. 21, § 2º, do RISTF, concedendo, de consequência, a segurança como pleiteada pela Impetrante na origem. Sem honorários, por se tratar de mandado de segurança (Súmula 512/STF e art. 25 da Lei 12.016/2009). Publique-se. Brasília, 14 de dezembro de 2022. Ministro EDSON FACHIN Relator Documento assinado digitalmente
> (RE 1400161 - Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Julg: 14/12/2022, Public: 16/12/2022)
> (grifos nossos)

A partir daí, as decisões dos Tribunais obtiveram um melhor direcionamento evolutivo aportando o entendimento sufragado no STF[35]:

> REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. **INSTITUIÇÃO DE PONTO BIOMÉTRICO PARA CONTROLE DE JORNADA DE TODOS OS SERVIDORES MUNICIPAIS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA QUE EXCETUOU A OBRIGAÇÃO SOMENTE EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES COMISSIONADOS E AOS PROCURADORES MUNICIPAIS. PRECEDENTES DESTE TJPR E DO STF**. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO.
> (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0001622-20.2023.8.16.0186 - Ampére - Rel.: DES. CARLOS MANSUR ARIDA - J. 13.11.2023)

[35] Em mesmo sentido: **TJPR** - 4ª Câmara Cível - 0044205-59.2024.8.16.0000 - Altônia - Rel.: Des. Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes - J. 08.04.2025; 3ª Câmara Cível - 0002797-69.2023.8.16.0050 - Bandeirantes - Rel.: Substituto Ricardo Augusto Reis de Macedo - J. 01.07.2024. **TJSP** - Agravo de Instrumento 2008510-31.2024.8.26.0000; Relator (a): Teresa Ramos Marques; 10ª Câmara de Direito Público - Sorocaba - Vara da Fazenda Pública, Julg. 08/02/2024, Reg. 08/02/2024; **TJSP** - Agravo de Instrumento 2108414-58.2023.8.26.0000, Relator (a): Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, Fartura - Vara Única; Julg. 30/06/2023; Reg. 30/06/2023. **TJPA** - PROC. 0817190-55.2023.8.14.0006, 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, COMARCA: MARABÁ (3.ª VARA CÍVEL E EMPRESARIAL), Documento 31/10/2024. **TJSP** - Agravo de Instrumento 2043987-18.2024.8.26.0000; Relator (a): Maurício Fiorito; 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Nova Odessa - 1ª Vara Judicial; Julg. 04/04/2024; Reg. 04/04/2024. **TJSP** - Apelação Cível 1001341-81.2021.8.26.0075; Relator (a): Antonio Carlos Villen; 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Bertioga - 1ª Vara; Julg. 19/02/2024; Reg. 19/02/2024. **MP-PR:** 0135.24.001299-1. **MPC-PR:** 571342/24.

> Agravo de Instrumento – Insurgência contra decisão proferida em processo de obrigação de fazer, que deferiu a tutela provisória requerida pelos agravados, Procuradores Municipais, para que a Administração Pública se abstenha de realizar o controle de suas jornadas de trabalho, por meio de exigência da marcação de ponto biométrico – Manutenção da decisão agravada – Presença dos requisitos: probabilidade do direito invocado (fummus boni iuris) e risco de ineficácia do provimento se somente concedido ao final (periculum in mora). **O cargo de Procurador Municipal, por ser função essencial à justiça, possui diversas prerrogativas para seu exercício, sendo uma delas a impossibilidade de controle de jornada – Consonância com a determinação do Supremo Tribunal Federal** - Decisão mantida – Agravo improvido.
> (TJSP - Agravo de Instrumento 2108488-15.2023.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Faria; 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Taboão da Serra - 3ª Vara Cível; Julg. 15/06/2023; Reg. 15/06/2023)
>
> DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. SENTENÇA QUE CONCEDEU A SEGURANÇA PARA O FIM DE RECONHECER A VIOLAÇÃO AO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO AUTOR. RECURSO PROVIDO. 1. APELAÇÃO CÍVEL INTERPOSTA EM FACE DE SENTENÇA QUE EMBORA TENHA CONCEDIDO A SEGURANÇA, RECONHECENDO A VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO, CONSIGNOU AO FINAL NECESSIDADE DE REGISTRO DE PONTO UMA VEZ AO DIA. 2. QUESTÃO EM DISCUSSÃO QUE CONSISTE EM VERIFICAR SE O APELANTE SE SUBMETE AO CONTROLE RÍGIDO DA JORNADA DE TRABALHO, UMA VEZ QUE EMBORA A SENTENÇA TENHA CONCEDIDO A SEGURANÇA, AFASTANDO A EXIGÊNCIA DO CONTROLE RÍGIDO DE PONTO, DECLAROU QUE REMANESCE NECESSIDADE DE REGISTRO UMA VEZ AO DIA. **3. DEFENSOR PÚBLICO QUE NÃO SE SUBMETE AO CONTROLE RÍGIDO DE JORNADA. PONTO ELETRÔNICO DIÁRIO INCOMPATÍVEL COM O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE ADVOGADO PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA 09, DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.** CONCLUSÃO CONSTANTE EM SENTENÇA QUE APRESENTA CONFRONTO COM O TEOR DE SUA FUNDAMENTAÇÃO. DECISUM PARCIALMENTE REFORMADO, PARA O FIM DE MANTER A JORNADA FLEXÍVEL, SEM ADOÇÃO DE CONTROLE DE PONTO DIÁRIO. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA. SENTENÇA MANTIDA, QUANTO AO MAIS, EM REEXAME NECESSÁRIO.
> (TJPR - 2ª Câmara Cível - 0005907-53.2023.8.16.0090 - Ibiporã - Rel.: SUBSTITUTO CARLOS MAURICIO FERREIRA - J. 14.05.2025)
>
> (grifos nossos)

E quanto à eficiência, há relativa similaridade de entendimentos dos doutrinadores, e seu estudo se dá há bem mais tempo do que sua inserção no texto constitucional. Sempre citado como um importante fundamento à estrutura de controle, o princípio da eficiência efetua um direcionamento mais direto pela diretriz da qualidade que devem deter os serviços públicos.

É relevante mencionar o enunciado nº. 5 da Carta de São Paulo, derivada do primeiro encontro dos presidentes das comissões de Advocacia Pública dos Conselhos Seccionais da OAB, que dispõe o seguinte sobre o tema:

> Controle de ponto: Advogados cumprem a sua missão constitucional dentro de prazos legais e peremptórios, independentemente do término do horário de expediente. **A natureza intelectual, técnica e científica das atribuições constitucionais dos advogados públicos é incompatível com o controle de jornada através da exigência de ponto mecânico, eletrônico ou digital, ou de lista de frequência**, sem prejuízo de que a assiduidade e a produtividade sejam mensuradas por padrões institucionais de controle quantitativo, qualitativo e de disponibilidade para a prestação do serviço. (grifos nossos).

Em uma de suas obras na temática constitucional, destaca o Ministro Alexandre de Moraes a existência de várias características atreladas à eficiência, como o exercício imparcial do agente público à melhor aplicação dos recursos públicos, promovendo maior rentabilidade social (2024, p. 389). E complementa o autor que:

> Ressalte-se a interligação do princípio da eficiência com os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária e, como salientado por Diogo de Figueiredo, deve-se considerar como imoralidade administrativa ineficiência grosseira da ação da administração pública.
> [...]
> A ideia de defesa do bem comum enquanto finalidade básica da atuação da administração pública decorre da própria razão de existência do Estado e está prevista implicitamente em todos os ordenamentos jurídicos. [36]

O direito tem por função orientar expectativas comportamentais, na perspectiva luhmanniana, estabilizando conflitos e regulando a complexidade social, sem, todavia, eliminá-la. A Constituição passa a ser um vetor de ordenação social, política e jurídica. A efetividade enquanto princípio constitucional e a maneira como se desenvolve o sentido dos princípios deve acontecer dentro da perspectiva luhmanniana, pois na jornada laboral do advogado público o que está em questão, para além do controle, é a produção qualitativa.

Insta salientar que as prerrogativas acima abordadas independem do regime jurídico a que submetido o servidor público, sendo indiferente se celetista ou estatutário. Isso em razão da unicidade da Advocacia Pública como uma instituição de Estado.

4. Conclusão

Pelo exposto, invariavelmente conclui-se pela absoluta **inadequação do controle de jornada aos integrantes das carreiras de Advocacia Pública através de diversos formatos,** como: o ponto biométrico, o ponto por folhas de horários, o ponto eletrônico, o controle por acessos aos órgãos, o dever contínuo cartesiano de presença, dentre outros.

[36] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 40th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.388. ISBN 9786559776375. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/. Acesso em: 19 out. 2024.

Os alicerces para se chegar a este entendimento, como fora visto, passam não apenas pelos inúmeros julgados no Poder Judiciário e órgãos de controle, como Tribunais de Contas e OAB. Passam, em especial, pelo atingimento de qualidade ao cumprimento da principiologia da eficiência, que é imprescindível ao alcance de uma Administração Pública moderna.

S.M.J, é o Parecer à deliberação desta Comissão como referencial sobre o tema.

Curitiba, 16 de junho de 2025

Rodrigo Augusto Campos Baptista
Membro Relator da Comissão de Advocacia Pública
Procurador Jurídico - OAB 53.739-PR

Aprovado na reunião deliberativa de 16/07/2025, sendo:

ÍTALO MEDEIROS CISNEIROS
Presidente da CAP OAB-PR
Procurador do Estado do Paraná