



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

RELATÓRIO

Os membros da Comissão de Inquérito MURILO APARECIDO CORRÊA DE SOUZA, NILZA DE FÁTIMA ESTEVAM DE OLIVEIRA e ELENICE DO AMARAL SILVA, sob a presidência do primeiro, nomeados através da Portaria nº 13.148/2019 e 13.197/2019, publicada no Diário Oficial dos Municípios do, que tem por objeto apurar eventuais responsabilidades administrativas descritas no Ofício nº 160/2019, da Secretaria Municipal de Assistência Social e Educação Profissionalizante, bem como proceder ao exame dos atos e fatos conexos que emergirem no curso dos trabalhos em relação aos servidores apontados no Ofício nº 160/2019, passam a relatar o procedimento.

DOS FATOS

Ao 1º dia do mês de outubro de 2019, a Secretária Municipal de Assistência Social e Educação Profissionalizante, Maria Luiza Colleti Podanosqui, através do Ofício nº 160/2019, representou à Prefeita Municipal, Ione Elizabeth Alves Abib, sobre a conduta de três servidoras lotadas na Casa Lar, conforme Relatório elaborado pelas técnicas Glayse Aparecida Picolo Coimbra Botega (assistente social) e Simone Godoi Audi de Mello (psicóloga), datado em 02 de julho de 2019.

No mencionado Relatório, foi descrito que:

(...) A Chefe de Divisão Claudete comentou sobre as dificuldades em estar direcionando as tarefas da Casa e adesão pelas Cuidadores e/ou Auxiliares em desenvolver funções, e comentou sobre o fato de ter conhecimento de que



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

as Cuidadoras e/ou Auxiliares estão dormindo na escala noturna. (x) afirmou que dorme na escala noturna e (y) relatou que não dorme. (...).

Consta nos autos a requisição do Ministério Público para que os fatos descritos no Relatório fossem apurados mediante Processo Administrativo Disciplinar (Ofício 1239/2019).

Aos 16 dias do mês de outubro de 2019, foram instalados os trabalhos da Comissão, oportunidade em que o membro STEPHANIE DOS SANTOS PAPINI declarou-se suspeita, em virtude do laço de amizade que detinha com uma das três servidoras processadas pelo fato de estarem dormindo na Casa Lar durante o período noturno.

Através do Ofício Interno PGMA nº 205/2019, foi requerido a substituição do membro suspeito, sendo substituído através da Portaria nº 13.197, de 29 de outubro de 2019, sendo designada a servidora ELENICE DO AMARAL SILVA.

Aos 07 dias do mês de novembro de 2019, houve nova instalação dos trabalhos, oportunidade em que houve a nomeação do secretário da comissão, Elenice.

Na mesma data, foi expedido Memorando à Secretária Municipal de Assistência Social e Educação Profissionalizante, comunicando a instalação dos trabalhos, assim como foi encaminhado o Ofício Interno PGMA nº 222/2019, oportunidade em que foram requeridos os seguintes documentos:

- cópia de todos os ofícios expedidos pela equipe técnica da casa lar que informem sobre a conduta das servidoras;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

- que a Secretaria individualizasse a mídia digital encaminhada para a comissão processante, relacionando o vídeo a cada servidor processado.

Aos 09 dias do mês de novembro de 2019, foi respondido o requerimento da comissão processante, através do Ofício nº 213/2019, que encaminhou a lista de presença da reunião datada em 02/07/2019 e o Relatório da Reunião de 02/07/2019.

Em 16 de dezembro de 2019, foi encaminhado o Ofício nº 148/2019, em que a Chefe da Divisão Casa Lar, Claudete Aparecida da Silva, informou os nomes das duas servidoras que estavam dormindo no sofá da Casa Lar no dia 18/09/2019, às 01h:46min, conforme as gravações realizadas, aplicando *print screen* no vídeo.

Aos **15 dias do mês de janeiro de 2020**, a servidora processada foi notificada da instauração do Processo Administrativo Disciplinar, bem como de que se encontra acusada no PAD, sendo expressamente esclarecida de seus direitos e deveres, especialmente de que poderia acompanhar o PAD pessoalmente ou através de procurador, podendo ter vista dos autos, arrolar testemunhas, produzir provas e contraprovas ou formular quesitos em prova pericial.

Em 07 de fevereiro de 2020, através de representação advocatícia oferecida pelo Sindicato dos Servidores, Funcionários e Empregados Públicos de Andirá, foi requerido que as comunicações processuais fossem realizadas através do *e-mail* do advogado sindical.

Em 10 de fevereiro de 2020, foi expedido o Ofício Interno PGMA nº 52/2020, em que foi requerido que o sindicato anexasse a procuração da servidora, a fim de formalizar a representação jurídica nos autos, o que foi atendido aos 14 dias do mês de fevereiro de 2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Aos 12 dias do mês de janeiro de 2021, após o período de *home office* devido ao episódio da pandemia do coronavírus, foi dado prosseguimento ao feito, despachando-se pela citação da servidora para a apresentação de defesa, bem como dando ciência do conteúdo da Instrução Normativa nº 01/2020, instituída por meio do Decreto Municipal nº 8.920, de 23 de junho de 2020, que regulamentou as condutas na Casa Lar, a fim de que se manifestasse sobre o novo regramento realizado.

Aos **13 dias do mês de janeiro de 2021**, a servidora foi citada, sendo imputada a conduta de “*dormir durante o horário noturno de trabalho na Casa Lar*”, tendo como fato típico o “*art. 136, V, Lei 1.170/93 – opor resistência ao andamento do atendimento, processo à execução do serviço*”.

Em 21 de janeiro de 2021, foi apresentada defesa, em que se alegou:

a) atipicidade: “*No caso da Lei Municipal nº 1.170/93, a norma municipal importou a tipicidade da norma federal, porém optou por ampliar a reprimenda. Obviamente que por puro descuido, preguiça e falta de cuidado. (...) Nobres julgadores, evidente que o legislador exorbitou, intencionalmente ou não, ao se estabelecer a reprimenda disciplinar mais severa. Sem falar no enxerto normativo, pois ao trazer a norma federal achou o legislador que poderia disfarçar o intento. (...) Voltando a nossa tese de atipicidade, entendemos que, hipoteticamente, caso os julgadores concluam que a ré realmente dormiu, é preciso reconhecer que dormir não significa ‘opor resistência’. Trazendo conceitos do direito penal, de aplicação subsidiária/supletiva, a melhor doutrina afirma que o verbo ‘resistir’ necessita do elemento subjetivo dolo, ainda que genérico, que é a vontade livre e consciente de agir de forma contrária ao ordenamento jurídico. (...) ‘Casa Lar’, como encerra o próprio nome, trata-se de uma entidade que deve revestir-se de um ambiente mais aproximado possível com uma residência familiar. (...) Portanto, em um lar familiar as pessoas dormem durante a noite. (...) Dessa forma, nunca foi*



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

delimitado para as agentes de serviço e atendentes que realizavam jornada noturna o comportamento que deveriam seguir durante a noite. (...)”

b) *proporcionalidade e razoabilidade: “(...) deve a autoridade observar o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, confrontando a gravidade da falta, o dano causado ao serviço público, o grau de responsabilidade do servidor e seus antecedentes, de forma a adequar a sanção aplicada (cf. artigo 147 da Lei nº 1.170/93)”.*

Na defesa, foi requerida a total improcedência do processo administrativo disciplinar, a produção de prova testemunhal e respectiva intimação das testemunhas arroladas e a produção de prova documental.

São os fatos até o presente momento.

DOS FUNDAMENTOS

Na Lei Federal nº 13.150, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, está disciplinado que, no momento de saneamento e da organização do processo (quando já houve a apresentação de defesa e impugnação à contestação), deve ser analisado se houve ou não a ocorrência das hipóteses de “*juízo antecipado do mérito*” (art. 355) ou de “*juízo antecipado parcial do mérito*” (art. 356) para, depois, proferir a decisão de saneamento e de organização do processo.

De acordo com o art. 355 do CPC, é hipótese de juízo antecipado do mérito quando “*não houver necessidade de produção de outras provas*” ou quando “*o réu for revel*”. Já, no art. 356 do mesmo código, configura hipótese de juízo antecipado parcial do mérito quando um dos pedidos “*mostrar-se incontroverso*” ou “*estiver em condições de imediato juízo*”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Vejamos a explicação do Professor Daniel Amorim Assumpção

Neves:

Sendo possível dividir o processo de conhecimento em quatro fases - apesar de essa uma divisão estanque -, o julgamento antecipado do mérito se justifica da desnecessidade da realização da fase probatória. Após a fase postulatória, a fase de saneamento, seguida da fase instrutória e finalmente a decisória. **Não sendo necessária a produção da prova, não haverá a fase probatória, restando um vácuo entre a fase de saneamento e a decisória. Como tal vácuo é obviamente inadmissível, a fase decisória é antecipada para o momento do saneamento, resultando no julgamento antecipado da lide.** (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 669).

De acordo com a lição acima, o julgamento antecipado da lide ocorre quando o julgador entende ser desnecessária a realização da fase probatória do processo, ou seja, da defesa realizada parte-se diretamente para o julgamento do mérito do processo, conforme os documentos e alegações já juntados aos autos até então.

Dito isso, também é válido observar que o art. 15 do CPC previu expressamente que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

Diante disso, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, conforme a defesa realizada e diante da publicação da Instrução Normativa nº 01, de 23 de junho de 2021, aprovada através do Decreto Municipal nº 8.920, de 23 de junho de 2021, compreende ser desnecessária a dilação probatória para oitiva de testemunhas ou de depoimento pessoal do servidor indiciado.

Expliquemos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Conforme a parte alegou em sua defesa, o ambiente de trabalho em que a servidora pública está sendo acusada de “*opor resistência ao andamento do atendimento, processo à execução do serviço*” (art. 136, V, Lei 1.170/93) trata-se do estabelecimento do tipo casa-lar, onde são abrigados provisoriamente menores de idade.

De acordo com as Orientações Técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008), atualmente extinto e incorporado ao Ministério da Cidadania:

O serviço deve organizar ambiente próximo de uma rotina familiar, proporcionar vínculo estável entre o(a) cuidador(a)/educador(a) residente e as crianças e adolescentes atendidos, além de favorecer o convívio familiar e comunitário dos mesmos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local, devendo atender a todas as premissas do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento dos vínculos familiares e sociais, e oferecimento de oportunidades para a (re) inserção na família de origem ou substituta.

Assim, em princípio, se a orientação federal é a de que o serviço da Casa Lar seja um “*ambiente próximo de uma rotina familiar*” e o de que deve haver um “*vínculo estável entre o(a) cuidador(a)/educador(a) residente e as crianças e adolescente atendidos*”, não há uma previsão expressa na regulamentação federal de que o servidor ocupante da função de cuidador esteja proibido em dormir no local, especialmente no período noturno, visto que em um lar normal, todos os membros da família dormem no período da noite.

Eis a orientação do Ministério da Cidadania: *uma rotina mais flexível na casa, menos institucional e **próxima a uma rotina familiar**, adaptando-se às necessidades da criança/adolescente.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Somado a isso, as cuidadoras não possuíam uma previsão normativa expressa municipal de que não poderiam dormir no local durante o tempo em que as crianças e adolescente residentes estivessem em repouso noturno.

Tanto é verdade, que, diante de tais fatos, a Prefeitura Municipal, através da Instrução Normativa nº 01/2020, previu no art. 9º:

Art. 9º. **É proibido ao servidor lotado na Casa da Criança negligenciar o trabalho, tais como: descumprimento da rotina e das atividades pertencentes ao seu setor e das orientações da equipe técnica; cochilar ou dormir durante o expediente, ainda que em plantão noturno,** devendo zelar pelas crianças e adolescentes acolhidos em dedicação total no período em que estiver responsável; qualquer prática de compra e venda entre os servidores e/ou crianças e adolescentes acolhidos; atender questões pessoais no ambiente de trabalho, salvo situações de extrema necessidade ou urgência.

Contudo, conforme se percebe, a regra proibitiva surgiu após a ocorrência dos fatos imputados à servidora pública.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso XXXIX, prescreve:

XXXIX - **não há crime sem lei anterior que o defina,** nem pena sem prévia cominação legal;

Por ser a sanção administrativa uma penalidade, o princípio da anterioridade previsto no art. 5º, XXXIX, CF, também se aplica aos ilícitos praticados pelo servidor público. Ou seja, ele não pode ser punido administrativamente por algo que não era definido como ilícito funcional.

Sobre a aplicação de princípios penais a ilícitos administrativos, temos o ensinamento de Rogério Medeiros Garcia de Lima:

Correlacionam-se os ilícitos administrativos e os ilícitos penais. Verificada a unidade entre os processos administrativo e judicial, **aplicam-se os princípios do Direito Penal ao**



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Direito Administrativo Sancionador, a saber: a) princípio da culpabilidade; b) inexigibilidade de outra conduta; c) teoria da imputação objetiva; d) **princípio da anterioridade**; e) princípio da retroatividade da lei mais benéfica; f) princípio da taxatividade; g) princípios da proporcionalidade e razoabilidade; h) princípio da adequação social; i) princípio da insignificância; j) princípio do juiz natural; k) princípios do devido processo legal e ampla defesa; l) princípio da vedação da reformatio in pejus; m) princípio da presunção de inocência; n) princípio da duração razoável do processo; o) princípio da vedação das provas obtidas por meios ilícitos; e p) princípio da individualização da pena. (LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. *Os princípios do Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador*. In: NUNES, Sérgio Gomes. *A Presunção de Inocência no Processo Administrativo Disciplinar*. Monografia - Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 71, 2013).

Desse modo, merece acolhimento a tese de atipicidade trazida à baila pela defesa da servidora, visto que a conduta imputada como sendo uma oposição de resistência ao andamento do atendimento, processo à execução do serviço público, qual seja, a de dormir no expediente noturno, quando os abrangidos na Casa Lar estavam em estado de dormência, não encontrava previsão em regulamentação municipal ou federal.

DISPOSITIVO

Com fundamento nas provas documentais anexadas aos autos, bem como na previsão legal do art. 15 e art. 355 do CPC, c/c art. 5º, XXXIX, da CF, e art. 9º da Instrução Normativa 01/2020 da Prefeitura Municipal de Andirá, entendemos ser improcedente a imputação de que a conduta de dormir no local de trabalho antes da previsão normativa municipal (Decreto nº 8.920, de 23 de junho de 2020), seria um ilícito administrativo passível de ser utilizado como substrato para punição funcional com base no art. 136, V, Lei 1.170/93.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ
Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Portanto, no mérito, a conduta imputada à servidora, pelo princípio da anterioridade, não é passível de punição, devendo ser declarada improcedente a representação administrativa.

Andirá, 08 de novembro de 2021.

MURILO APARECIDO CORREA DE SOUZA

Presidente

NILZA DE FÁTIMA ESTEVAM DE OLIVEIRA
MEMBRO

ELENICE DO AMARAL SILVA
SECRETÁRIA