

PARECER Nº 1/ 2016

A JORNADA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NA UFRGS

1. A questão proposta

No início do mês de dezembro passado, foi instituída em três órgãos e unidades da UFRGS, para os servidores neles lotados, o registro de ponto eletrônico, com programação de jornada de oito horas diárias e quarenta semanais. No mês de janeiro corrente foi comunicado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas que seria estendido gradativamente o mesmo sistema para as demais unidades e órgãos da Instituição a partir do mês de fevereiro próximo. E, por fim, foi emitida portaria pelo mesmo órgão, comunicando que a partir de fevereiro o registro de ponto eletrônico seria imposto em todos os órgãos e unidades da universidade .

O procedimento teria sido motivado por RECOMENDAÇÃO do Ministério Público Federal, que apontava para a adoção do registro eletrônico de ponto, sem trazer indicação da extensão da jornada. A fixação da jornada de oito horas diárias indica que a autoridade administrativa assumiu o entendimento de que esta seria a jornada normal decorrente da legislação.

A medida anunciada implica na revogação de jornadas de trabalho diversas do limite máximo de oito horas diárias, instituídas em vários órgãos e unidades da UFRGS, que vinham sendo observadas há vários anos. Estas jornadas haviam sido instituídas e mantidas em razão da funcionalidade desses órgãos, em geral associadas à extensão do horário de funcionamento do órgão para doze ou mais horas diárias, ou em razão de atendimento noturno.

A medida inaugurada em dezembro nos três órgãos foi implementada poucos dias depois da Decisão nº 432/2015, do

CONSELHO UNIVERSITÁRIO, que “*estabelece as normas e procedimentos necessários à autorização de adoção da flexibilização da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos em educação do quadro permanente de pessoal da UFRGS, nos termos do Decreto nº 1.590, de 10/08/1995 (...)*”. Tal decisão foi seguida de Portaria editada pelo Reitor Magnífico no final de dezembro autorizando a implementação dos procedimentos objeto da Decisão do CONSUN.

A entidade sindical representativa da categoria – ASSUFRGS – postula junto à direção da autarquia universitária que seja suspensa temporariamente a instituição do registro eletrônico com imposição da jornada de 8 horas diárias e 40 horas semanais, considerando que a implementação das normas e procedimentos instituídos pela Decisão 432/2015 do CONSUN nos órgãos atingidos pela medida impositiva poderá conduzir brevemente à adoção da flexibilização da jornada de trabalho, legitimando a jornada de 6 horas diárias e 30 horas semanais que vem sendo praticada desde longos anos.

Solicita a manifestação desta consultoria sobre a questão.

2. O plano normativo

O exame atento do ordenamento jurídico levará à conclusão de que as jornadas inferiores ao limite máximo admitido, nos órgãos e unidades da autarquia universitária, inclusive a de 30 horas semanais e seis horas diárias, **foram instituídas regularmente, em conformidade com o comando da norma regente da jornada de trabalho inscrita no estatuto dos servidores federais**. Poderá revelar também que a imposição da jornada de quarenta horas semanais e oito diárias, apenas estabelecida como limite máximo, contraria o enunciado normativo posto pelo legislador.

A jornada de Trabalho dos Servidores Públicos Civis da União foi regulada pelo artigo 19 da Lei nº 8112, de 11.12.90, que instituiu o seu novo regime jurídico, estando abrangida a categoria dos Técnico-Administrativos em Educação.

2.1 As disposições legais

A jornada de Trabalho dos Servidores Públicos Civis da União foi regulada pelo artigo 19 da Lei nº 8112, de 11.12.90, que instituiu o seu novo regime jurídico, estando abrangida a categoria dos Técnico-Administrativos em Educação.

Em sua redação original esta norma dispunha:

“Art.19. O ocupante de cargo de provimento efetivo fica sujeito a 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, salvo quando a lei estabelecer duração diversa.”

Em 1991 esta norma foi alterada pelo artigo 22 da Lei nº 8270, que veio suprimir a regra geral estabelecida para a totalidade da Administração, substituindo-a por um comando normativo que determinou a instituição de jornadas particularizadas, fixadas considerando as atribuições dos cargos existentes nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta da União, incluindo autarquias e fundações:

*“Art. 19. Os servidores cumprirão **jornada de trabalho em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos**, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.”*

Estabelece claramente a norma legal que:

- 2.1.1 - a jornada de trabalho será fixada segundo um único critério: **o das atribuições pertinentes aos respectivos cargos**, que são decorrentes da estruturação e funcionamento dos diversos órgãos ou serviços públicos;

2.1.2 - a duração do trabalho semanal será no **máximo** de quarenta horas semanais;

2.1.3 - a jornada diária será **no máximo** de **oito** e, no **mínimo**, de **seis horas**, correspondendo a trinta semanais.

É notório que o novo enunciado normativo não estabeleceu uma jornada determinada, considerada normal, ditando a seguir exceções, como fazia o enunciado anterior, revogado. Mas, ao contrário, impôs critério objetivo, dispondo que a jornada deveria ser dimensionada exclusivamente em razão das atribuições dos cargos, que são decorrentes da estruturação e funcionamento dos diversos órgãos e serviços.

Ao remeter para as *atribuições dos cargos*, o legislador tinha em vista, certamente, os cargos da estrutura dos entes e órgãos ou serviços da União, e não os cargos da carreira, que correspondem a uma estrutura virtual. Entre os cargos da carreira aparecem alguns que correspondem a profissões regulamentadas, ou correspondem a ofícios mercedores de tutela especial, objeto de leis especiais. Deles se ocupa o parágrafo segundo, configurando-os como exceções que se impõem às autoridades administrativas na fixação das jornadas.

"§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais. [\(Incluído pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)"

2.2 A regulamentação editada

A regulamentação da matéria pelo Chefe do Poder Executivo, que não era prevista pelo legislador, surgiu somente anos mais tarde, através do decreto nº 1.590, em 1995, nele dispondo o chefe do Poder Executivo no seu artigo primeiro que:

*"Art. 1º **A jornada de trabalho** dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, **será de oito horas diárias e:***

I - carga horária de quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em lei específica, para os ocupantes de cargos de provimento efetivo;

II - regime de dedicação integral, quando se tratar de servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação.

Parágrafo único. Sem prejuízo da jornada a que se encontram sujeitos, os servidores referidos no inciso II poderão, ainda, ser convocados sempre que presente interesse ou necessidade de serviço.“

Observa-se de imediato que antes de regulamentar os procedimentos a serem observados pelas autoridades administrativas na fixação das jornadas, **o Chefe do Poder Executivo restabeleceu a jornada semanal de quarenta horas e oito diárias como regra geral para toda a Administração – regra que havia sido positivada no enunciado original do citado artigo 19 do RJU, mas fora revogada no ano seguinte pela lei nº 8.270/91.**

Depois de *ressuscitar* a **regra geral**, o decreto passa a tratar como exceções as hipóteses em que seriam admitidas jornadas distintas da estabelecida **para toda a Administração**, fixando as competências para sua determinação, assim como os procedimentos a serem observados:

“Art. 2º Para os serviços que exigirem atividades contínuas de 24 horas, é facultada a adoção do regime de turno ininterrupto de revezamento.

Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições. [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003\)](#)

§ 1º Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar às vinte e uma horas. [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003\)](#)

§ 2º Os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a flexibilização da jornada de trabalho a que se refere o **caput** deste artigo deverão determinar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes. [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003\)](#)

Art. 4º Aos Ministros de Estado e aos titulares de órgãos essenciais da Presidência da República, bem como a seus respectivos Chefes de Gabinete e, também, aos titulares de cargos de Natureza Especial e respectivos Chefes de Gabinete é facultado autorizar jornada de trabalho de seis horas e carga horária de trinta horas semanais às secretárias que os atendam diretamente, limitadas, em cada caso, a quatro.

Art. 5º Os Ministros de Estado e os dirigentes máximos de autarquias e fundações públicas federais fixarão o horário de funcionamento dos órgãos e entidades sob cuja supervisão se encontrem. [\(Vide Decreto nº 1.867, de 1996\)](#)

§ 1º Os horários de início e de término da jornada de trabalho e dos intervalos de refeição e descanso, observado o interesse do serviço, deverão ser estabelecidos previamente e adequados às conveniências e às peculiaridades de cada órgão ou entidade, unidade administrativa ou atividade, respeitada a carga horária correspondente aos cargos.

§ 2º O intervalo para refeição não poderá ser inferior a uma hora nem superior a três horas.”

Registre-se que na versão original do Decreto nº 1.490 de 1995 a exceção aberta no artigo 3º, admitindo jornadas reduzidas, foi apenas para os órgãos que tivessem atividades interruptas diárias de **14 horas** ou mais. Só houve redução para **12 horas** contínuas em setembro de 2003, pelo Decreto nº 4.836.

2.3 A contrariedade do artigo 1º do decreto à norma legal

A leitura dos enunciados normativos examinados revela a inexistência de qualquer delegação de competência ao chefe do Poder Executivo para a fixação das jornadas, cumprindo lembrar que a delegação deveria ser expressa. Preferiu o legislador impor critérios objetivos a serem observados pelas autoridades

administrativas na fixação de jornadas particularizadas nos respectivos órgãos e instituições da esfera da União.

O enunciado normativo do artigo 19 do RJU não autoriza também o chefe do Poder Executivo a fixar uma regra geral para a jornada dos servidores da União, convertendo jornadas particulares admitidas em meras exceções à essa regra geral.

Tratando como exceções no malsinado decreto 1490/95 as hipóteses de jornadas inferiores ao limite máximo nele admitidas, o Presidente visava dois objetivos:

primeiro, reduziria as exceções às hipóteses enunciadas no decreto;

segundo: obrigaria a uma interpretação restritiva as hipóteses admitidas, porque ela se impõe no trato das exceções.

Decorre, também, dessa literalidade, a inexistência de espaço à discricionariedade, no exercício de competência regulamentar, uma vez que a lei estabelece um critério objetivo para a fixação das jornadas particularizadas. Ela impõe a observância da estruturação e funcionamento de cada órgão ou serviço público da esfera da União, determinante das atribuições dos cargos ou postos de trabalho neles existentes.

Desta forma, parece que se configura no provimento do Chefe do Poder Executivo a prática do excesso de poder.

3. O desvio de poder na edição do ato regulamentador

3.1 A doutrina converge na afirmação de que o ato regulamentador é subordinado e deve obediência a norma legal regulamentada, cumprindo apenas a função de reduzir o seu grau abstração para aproximar a regra abstrata da ação concreta prescrita às autoridades administrativas. Não pode inovar e menos ainda contrariar as disposições legais, ou reduzir o alcance dos enunciados legais.

CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO enfatiza que a finalidade do “*poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo não o investe na competência para disciplinar a matéria objeto da lei regulamentada, mas apenas na de explicitar o que nela já se contém pela abstração e generalidade dos seus termos.*”

No seu magistério “*ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento*”.

Em consequência, “*há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege*”.

E, mais adiante, “*como postrema observação, impende reiterar o que constou de advertência de Pontes de Miranda em trecho dantes colacionado. A saber: **regulamento jamais pode contrariar o que conste de alguma lei ou ditar restrições que se contraponham ao estatuído em alguma norma legal. [...]. Daí que os direitos e situações jurídicas que estejam sob seu amparo são insuscetíveis de amesquinamento pelos ditames introduzidos por regulamento que disciplina diversamente a matéria***”.¹

3.2 Ocorre que a norma irregularmente posta no decreto regulamentador foi acolhida pela comunidade jurídica estatal, sendo acatada em pareceres. **Mas não lhe deram atenção e não lhe prestaram obediência, a maioria dos órgãos e**

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. In “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Editores, 6ª edição, pág. 180.

instituições da esfera da União, que foram gradativamente adotando as jornadas que lhes cabia fixar em face da lei, a começar pelos tribunais judiciais superiores, conforme alguns exemplos:

Resolução nº 19/2004, do Superior Tribunal de Justiça:

“Art. 2º O servidor do Tribunal cumprirá jornada de trabalho, em caráter excepcional, de trinta horas semanais e seis horas diárias, ressalvadas as situações disciplinadas por leis específicas.”

Ordem de Serviço nº 12/2000, do Supremo Tribunal Federal:

“Art. 2º. O expediente dos servidores dar-se-á das 12 às 19 horas.”

Ato SERH.GDGCA.GP nº 172/2003, do Tribunal Superior do Trabalho:

“Art. 2º Os servidores do TST cumprirão jornada de trabalho de 35 (trinta e cinco) horas semanais, ressalvadas as situações disciplinadas por leis específicas.”

Portaria nº 48/1999, do Conselho da Justiça Federal:

“Art.3º. A jornada de trabalho dos servidores deverá ser cumprida, preferencialmente, no horário das 12:00 às 19:00.”

Sobre estes três últimos atos normativos, merece referência o fato de terem sido objeto de representação do Ministério Público Federal ao Conselho Nacional de Justiça –

órgão responsável pelo controle da atuação administrativa do Poder Judiciário –, pedindo a sustação dos mesmos, sob o fundamento de que desrespeitariam os princípios da igualdade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, além de violarem o artigo 19 da Lei nº 8.112/90, o qual exigiria 40 horas semanais. Contudo, o CNJ indeferiu o pedido do MPF e reconheceu a legalidade da fixação de jornada de trabalho inferior a 8 horas diárias, desde que obedecido o mínimo legal, de 6 horas diárias².

Atualmente, a maioria dos tribunais adota a jornada de 35 horas semanais e de 7 horas diárias para seus servidores. Porém, vários Tribunais Regionais Eleitorais (TRE/SC, por exemplo), adotam para seus servidores a jornada de 6 horas diárias.

Há, ainda, órgãos da administração federal que instituíram jornada de 30 horas semanais apenas para os servidores de unidades que deveriam funcionar em regime ininterrupto de 12 horas, caso do Ministério Público da União, que adotou essa jornada para seus servidores da área da saúde, sem jornada prevista em lei específica, lotados nos seus serviços e postos de saúde:

Portaria PGR/MPU nº 707/2006:

“Art. 19. (...)

§ 1º Os analistas e os técnicos de saúde que prestarem atendimento nos serviços ou postos de saúde de funcionamento contínuo e ininterrupto de 12 (doze) horas, cuja jornada não estiver prevista em lei específica, terão carga horária de 30 (trinta) horas semanais, a ser cumprida em turno ou escala afixada em quadro nominal permanente e atualizado, sempre em local visível e de grande circulação dos usuários do atendimento.”

Neste passo, seguiram os ditames da lei, que determinava a observância, na fixação da jornada, da sua própria estrutura e funcionamento, condicionante das atribuições dos cargos neles existentes.

² file:///C:/Users/user/Downloads/83__PCA%2083%20Ementa,%20Relat%C3%B3rio%20e%20Voto.pdf

E as universidades federais, fundacionais e autárquicas, tinham autorização reforçada para os procedimentos adotados, em face do postulado constitucional da autonomia administrativa que lhe assegura a Constituição no seu artigo 207. Efetivamente, a autonomia das instituições universitárias importava em tornar imperativo o comando positivado pelo legislador, que exigia das autoridades administrativas dos diversos órgãos e instituições da esfera da União o movimento destinado à fixação das jornadas particularizadas.

O traço mais comum aos casos em que se operou a fixação da jornada diferente do limite máximo de quarenta horas semanais, foi a existência, nos órgãos ou unidades das IFE's, de um horário de funcionamento contínuo bastante superior a oito horas. Não só os hospitais universitários, que funcionam 24 horas por dia, ou as unidades que mantêm cursos noturnos, mas também as unidades que mantêm apenas cursos diurnos, têm horário de funcionamento significativamente superior a oito horas, com turnos ininterruptos ou com turnos sucessivos de duração superior a seis horas contínuas.

Daí resultava a conveniência – e, em muitos casos, a necessidade – de instituir turnos ininterruptos a fim de assegurar a continuidade exigida pela funcionalidade da instituição. **Nestas condições, a adoção de jornadas diárias contínuas de seis horas em várias unidades e órgãos da UFRGS, tornava-se imperativa.**

Observe-se ainda que as jornadas inferiores às 8 horas diárias e 40 horas semanais não eram adequadas apenas nas hipóteses de extensão do funcionamento do serviço. Também o eram em órgãos ou setores cujas atividades têm características especiais, como a intensidade exigida da ação laboral ou a exposição a condições de trabalho importam em risco à saúde física ou desgaste psíquico.

Assim, devia ser desconsiderada a tentativa do Chefe do Poder Executivo de reduzir às hipóteses de adoção de jornadas diversas do limite máximo ao caso da extensão do horário de funcionamento do órgão ou serviço.

A doutrina exposta repudia a tentativa no exercício da função regulamentar de **amesquinamento** dos ditames do ordenamento legal. Como vimos "***nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento***" eram admitidos.

3.3 Os procedimentos adotados – observados ao longo de muitos anos – correspondiam perfeitamente à prescrição legal, posta no enunciado do artigo 19 do RJU e concretizado no artigo 3º do Decreto nº 1.590/95, cuja redação foi modificada pelo Decreto nº 4836/2003.

No entanto, foi taxado em muitos pareceres e orientações normativas emanados dos órgãos de controle da União de *liberalidade* das autoridades administrativas. Tal procedimento encontrou guarida também em algumas raras decisões de Tribunais, em ações onde eram impugnadas jornadas inferiores ao limite de quarenta horas semanais.

A interpretação que prevaleceu só pode ser atribuída à crença na legalidade do ato regulamentar do Chefe do Poder Executivo - o decreto nº 1490/95 - editado com o objetivo de restabelecer a fixação da jornada de quarenta horas semanais como regra geral.

Esta crença está informando a imposição do cumprimento da jornada máxima de 40 horas semanais e oito horas diárias, de forma subjacente, no momento em que é instituído o controle eletrônico de ponto em três órgãos ou unidades da UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL.

O que deve merecer a consideração dos dirigentes da Instituição neste momento é o fato de que a jornada que vem sendo observada pelos servidores em cada um dos seus órgãos e unidades não resultaram de atos de liberalidade. Eles decorreram, na verdade, de procedimentos adotados em conformidade com as prescrições do ordenamento vigente para a fixação da jornada de trabalho dos servidores públicos federais.

Em consequência, a recente Decisão nº 432/2015 do CONSUN – ao aprovar "*Normas para Flexibilização da Jornada de*

Trabalho de servidores técnico-administrativos em educação do Quadro Permanente de Pessoal da UFRGS” – tem o significado de um processo amplo de revisão de uma situação instituída anteriormente em conformidade com a lei. Procedimento que se repete agora de forma regrada e formalizada com todos os procedimentos necessários.

4. Conclusão

Nestas condições, fica evidente que a instituição do controle eletrônico de jornada, com a subjacente imposição do cumprimento de oito horas diárias e quarenta horas semanais de forma generalizada, vai impor modificações substanciais em várias unidades e órgãos da Instituição, que estão fadadas a serem desfeitas, com a implementação dos procedimentos estabelecidos pela Resolução do CONSUN.

Assim sendo, o ***princípio da razoabilidade***, cuja observância se impõe às autoridades administrativas, recomenda a suspensão das medidas anunciadas. Deveriam ser adiadas, aguardando o procedimento de revisão das condições existentes nos diversos setores da Universidade com vistas a renovar a determinação das jornadas adequadas, deflagrada pela recente resolução do CONSUN.

É o nosso parecer, S.M.J.

Porto Alegre, 20 de janeiro de 2016.

ROGÉRIO VIOLA COELHO
Advogado - OAB RS 4655