

1. DA LEGALIDADE DA ADOÇÃO DA JORNADA DE 7 HORAS DIÁRIAS ININTERRUPTAS PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FEDERAIS NO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

A jornada de Trabalho dos Servidores Públicos Cíveis 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 8.270, 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:

- a) 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;
- b) a duração do trabalho semanal será no **máximo** de quarenta horas semanais;
- c) 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 merecedores 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. [\(Incluído pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)"

E naturalmente que a definição da jornada de trabalho compete à administração dos órgãos e entes federais.

No caso das universidades federais, fundacionais e autárquicas, estas têm autorização reforçada para os procedimentos de definição de jornada de trabalho de seus servidores, em face do postulado constitucional da autonomia administrativa que lhe assegura a Constituição no seu artigo 207.

A adoção da jornada de 7 horas diárias ininterruptas encontra amparo, assim, na autonomia administrativa por ser matéria de cunho organizacional da Universidade.

A proposta do ente sindical não prevê, em realidade, redução da jornada de trabalho, mas sim a fixação de 7 horas diárias ininterruptas e 35 (trinta e cinco) horas semanais, podendo 5 (cinco) horas semanais para serem utilizadas quando necessário no curso da semana, mediante convocação da Administração, como é praticado em diversos entes e órgãos estatais da esfera da União.

Exemplo disso é a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, cuja administração, através da Portaria 430/2009, fixou a jornada de seus servidores em 7 horas ininterruptas e 1 hora diária de sobreaviso.

Nesse caso, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Gestão emitiu Nota Técnica, na qual afirma ser incompatível a jornada fixada pela Anatel com a legislação, em especial a fixação de hora de sobreaviso.

Em virtude da divergência, a matéria foi encaminhada para análise do Tribunal de Contas da União, o qual, nos autos do processo 003.525/2010-4, entendeu ser legal a fixação de jornada de trabalho em sobreaviso, não se configurando hipótese de redução de jornada de trabalho neste caso, uma vez que a hora de sobreaviso compõe a jornada:

“2.20 Depreende-se que a adoção de regime de sobreaviso, nos moldes implementados pela Anatel, não representa efetivamente uma redução de jornada de trabalho, uma vez que o servidor fica à disposição da agência. Corrobora tal entendimento o fato de que as horas efetivamente trabalhadas em regime de sobreaviso não geram acréscimos no banco de horas ou pagamento de horas extras, conforme § 3º do art. 5 da Portaria 430/209 (item 2.14). Isso significa que, quando convocado pela gerencia para o cumprimento da 36ª até a 40ª hora semanal, o servidor não terá essas horas acrescidas no banco de horas nem receberá a mais por elas, visto que integram a jornada de 40 horas estabelecida.

(...)

“2.21 Ademais, os normativos que tratam da jornada de trabalho abrem espaço para o exercício da discricionariedade do gestor, segundo critérios da conveniência e oportunidade. O art. 19 da Lei nº 81.112/1990 estabelece que a jornada de trabalho deve ser ‘fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos’. No mesmo sentido o § 1º do art. 5º do Decreto nº 1.590/1995 determina que os horários de início e término da jornada de trabalho deverão observar ‘o interesse do serviço’ e adequar-se ‘às conveniências e às peculiaridades de cada órgão ou entidade, unidade administrativa ou atividade, respeitada a carga horária correspondente aos cargos”

No mesmo sentido da legalidade da jornada de trabalho inferior a 40 horas semanais, em especial para os TAEs, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao analisar portaria do diretor do CEFET/RS que fixou em seis horas diárias a jornada de seus servidores, questionada pelo Ministério Público Federal, entendeu ser legal a jornada referida:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDUÇÃO DE JORNADA. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO CEFET.

Não se afigura ilegal, nem afronta princípios constitucionais, a portaria exarada pelo diretor do CEFET, que reduz a jornada de trabalho dos servidores para 6 (seis) horas diárias, a ser realizada em turnos ininterruptos.

A medida prestigia o princípio da eficiência, sob o qual deve pautar-se toda a administração pública, não transcende a autonomia administrativa do Centro Federal de Tecnologia, além de atender o interesse da população, pois haverá atendimento em turnos contínuos e ininterruptos, das 7 às 23 horas.”

(Acórdão unânime da 3ª Turma do TRF4, de 22.06.2010, na AC 2007.71.10.002359-8/RS, MPF x Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas - CEFET/RS, rel. Des. Fed. MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, D.E. de 07.07.2010)

2. EXEMPLOS DE ADOÇÃO DE JORNADA INFERIOR A 40 HORAS SEMANAIS NO SERVIÇO PÚBLICO

Podem ser referidos inúmeros exemplos de órgãos e entes públicos que adotaram jornada inferior ao limite máximo de 40 horas semanais, precedidos ou não por negociação coletiva.

A **Procuradoria-Geral da República** editou a Portaria 707, de 20 de dezembro de 2006, fixando a jornada de trabalho de seus servidores em 7 horas diárias, o que daria 35 horas semanais. As 5 horas restantes da jornada semanal ficam como de sobreaviso para serem usadas durante a semana, sendo liquidadas ao final da semana:

“O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, ouvido o Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, no uso de suas atribuições, considerando o disposto no art. 127, § 2º, da Constituição Federal; no art. 26, inc. XIII, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

Art. 1º (...)

§ 1º A jornada de trabalho será de 7 (sete) horas, de segunda a sexta-feira, sendo as 5 (cinco) horas complementares estabelecidas pela chefia da unidade, que poderá optar, observado o interesse e a conveniência do serviço, pelo regime de sobreaviso.

(...)

§ 3º As horas não trabalhadas no regime de sobreaviso, por ausência de convocação, que estiverem pendentes no Banco de Horas, serão liquidadas ao término da respectiva semana.”

No mesmo sentido o **Superior Tribunal de Justiça**, através da Resolução nº 34 de 2012, estabelece a fixação de jornada de 7 horas ininterruptas, em lugar das 8 horas diárias. Ao contrário da portaria da Procuradoria-Geral da República, o STJ não prevê a necessidade de cumprimento de sobreaviso.

“Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores do Tribunal é de oito horas diárias e quarenta horas semanais, facultada a fixação de sete horas ininterruptas.”

O próprio **Conselho Nacional de Justiça** facultou a jornada diária de 7 horas, ao invés de 8 horas diárias, para todos os órgãos do judiciário no país, com a Resolução 88, de setembro de 2009:

*“Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores do Poder Judiciário é de 8 horas diárias e 40 horas semanais, salvo se houver legislação local ou especial disciplinando a matéria de modo diverso, **facultada a fixação de 7 horas ininterruptas.**”*

O **Conselho da Justiça Federal** facultou a seus servidores o cumprimento de jornada diária de 7 horas contínuas, editando a Portaria CJF-POR-2016/00184 em maio 2016, estabelecendo:

*Art. 3º A jornada de trabalho dos servidores do Conselho da Justiça Federal é de oito horas diárias e quarenta horas semanais, **facultada a fixação de sete horas ininterruptas**, exceto jornadas de trabalho estabelecidas em lei especial para categorias específicas.*

Por fim, o **Tribunal Regional Eleitoral** da Bahia fixou a jornada de trabalho dos servidores da secretaria do Tribunal e dos cartórios, de forma indistinta, em 6 horas diárias, conforme a Portaria 718 de 7 de dezembro de 2016:

Art. 1º (...)

I - para aqueles instalados no fórum da Comarca, o Juiz Eleitoral deverá definir o horário de funcionamento, respeitada a jornada diária de 6 (seis) a 8 (oito) horas consecutivas, ficando resguardado o intervalo para almoço na jornada de 8 (oito) horas;

Merece referência o fato de diversos atos normativos que instituíram jornada reduzida no Poder Judiciário 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 diárias.**

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.

Como se vê, entre estes os órgãos que se destacam na adoção de jornadas inferiores ao limite máximo de 40 horas semanais, incluem-se o Ministério Público e o Poder Judiciário federal, instituições voltados para o controle da atividade administrativa, e que revelam, muitas vezes, um ânimo inquisitorial.

3. DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição instituiu os sujeitos sociais que expressam a autonomia coletiva dos trabalhadores do Estado, que seria exercida através dos sindicatos, entidades que o artigo 8º da Constituição investiu no *poder-dever* de defender os interesses coletivos, além dos direitos coletivos e individuais, das categorias profissionais. E o direito de greve conferia *ao poder social* conformado pelos sindicatos o exercício da *auto-tutela coletiva* na sua forma extrema, deferindo ao legislador a fixação dos termos e limites em que ele seria exercido. Eles são reconhecidos como direitos instrumentais. Ambos positivados pelo direito com a finalidade de ensejar a **negociação coletiva**, adotada no universo das sociedades democráticas como forma superior de solução dos conflitos de interesses entre os trabalhadores e o Estado.

Logo, a negociação no serviço público é decorrência lógica da estrutura do texto constitucional e das normas internacionais ratificadas pelo Brasil.

A Constituição Federal, no seu artigo 7º, consagra os direitos fundamentais dos trabalhadores, entre eles a limitação da jornada e a possibilidade de sua redução mediante negociação coletiva:

“Art. 7º

(...)”

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;”

E o § 3º do artigo 39 da Constituição estendeu a garantia referida no inciso XIII do artigo 7º e assegurou aos servidores públicos que a instituição do regime de compensação ou de redução de carga horária podem ser levadas a efeito mediante negociação coletiva:

“§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.”

Além disso, a Organização Internacional do Trabalho – OIT editou a Convenção nº 151, ratificada pelo Brasil 15/06/2010, que trata do direito a sindicalização e relações de trabalho na Administração Pública e é voltada especificamente aos trabalhadores do setor público, sendo o “empregado público” o sujeito que cuja relação de emprego se dê com a Administração Pública, nos termos dos art. 1.1 e 2. A organização de empregados públicos é, nos termos do art. 3, “toda organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por objetivo fomentar e defender os interesses dos empregados públicos”. A convenção pressupõe que sua aplicação será abarcada pelo princípio da boa-fé.

Esta Convenção prevê em seu artigo 7º a “utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos”. A institucionalização da negociação coletiva no Serviço Público recebe, assim, reforço normativo no plano interno.

A instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP no ano de 2003, através da Portaria 1.132/2003 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, demonstra de forma inequívoca o reconhecimento pelo Estado da negociação coletiva como instrumento legítimo para resolução de conflitos no âmbito da Administração pública.

Dentre os acordos entabulados através MNNP, temos o Termo de Compromisso assinado entre o Governo Federal e a Associação dos Técnicos de Fiscalização Federal Agropecuária – ANTEFFA, de julho de 2004, no qual o primeiro se compromete a encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional para instituir aumento de 12% na tabela de vencimento básico da categoria. Outro exemplo de negociação bem sucedida é o Termo de Compromisso assinado com as entidades representativas dos

trabalhadores em saúde, em março de 2004, prevendo a edição de Medida Provisória para assegurar a adoção dos itens negociados, como contrapartida da suspensão do movimento paredista pelos servidores.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores também reconhece a negociação coletiva como instrumento disponível aos Servidores Públicos. O Supremo Tribunal Federal ao analisar o Recurso Extraordinário nº 693456/RJ (Tema de repercussão geral 531), assim expressou:

*“A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação **em caso de acordo**. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”.*[g.n.]

Também o Superior Tribunal de Justiça reconhece a negociação coletiva. No julgado a seguir, se destaca a inexistência de tentativa de negociação como impedimento para a legalidade da greve dos Servidores Públicos:

AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR. GREVE DOS SERVIDORES DO INSS. APLICAÇÃO DA LEI N.º 7.783/89. NEGOCIAÇÃO PRÉVIA E DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS A SEREM ADOTADOS PARA A CONTINUAÇÃO DOS SERVIÇOS, DADA A SUA ESSENCIALIDADE. NECESSIDADE. PRECEDENTES. [...] 4. Quanto à aplicabilidade do art. 3.º da Lei n.º 7.783/89 ao setor público, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça já formou a compreensão de que a providência ali prevista é indispensável para que o movimento, mesmo no referido setor, possa ser deflagrado. Nesse sentido: Agravo Regimental na Medida Cautelar n.º 14.857/DF, de Relatoria do em. Ministro Jorge Mussi (DJe 18.6.09), nestes termos: ‘Os requisitos para a concessão da liminar foram indicados no provimento atacado, o qual concluiu que a deflagração da greve antes de aguardar as conclusões do encontro realizado com a Administração caracteriza ofensa ao disposto no artigo 3.º da Lei n. 7.783/89 pela ausência de tentativa de negociação entre os interessados’. 5. Os diversos ofícios que se encontram referidos nas razões do agravo, os quais teriam sido encaminhados à direção do INSS para a reabertura da negociação sobre o horário de trabalho, não fazem menção à tentativa de negociação acerca dos temas controvertidos, assim como exige o disposto no art. 3.º da Lei de Greve. 6. Tratam aqueles ofícios, na realidade, de outros aspectos relacionados às condições de trabalho. Mesmo quando a

agravante externou a sua insatisfação com a MP n.º 441/08, não emitiu nenhum sinal voltado à negociação, priorizando assuntos relacionados à contagem do período de trabalho em condições insalubres e às vantagens que seriam obtidas, em favor dos servidores, com o turno ininterrupto. No entanto, não se extrai da leitura dos referidos documentos qualquer sinal de que o movimento grevista estaria por vir. [...] (AgRg na MC n.º 15.656/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, 3ª Seção do STJ, julgado em 24/06/2009, DJe 01/07/2009).

O avanço para os trabalhadores do Estado com a institucionalização da negociação coletiva é previsível. Primeiro, obrigando a negociação, pode, com a sua reiteração, vencer a resistência secular dos governantes, que tende a perpetuar a imposição da vontade unilateral do Estado nas relações de trabalho, resistência fundada no princípio de autoridade, que remanesce como ideologia nos países periféricos; segundo, favorece a mobilização das categorias profissionais com a repercussão das rodadas de negociação no espaço público; terceiro, as Mesas de Negociação Permanente, integrando-se na arena pública, conferem visibilidade às demandas das categorias profissionais, propiciando diálogo com a sociedade na medida em as pautas incluem habitualmente propostas para a defesa e a melhoria dos serviços públicos; quarto, propicia o equacionamento do conflito, com a identificação dos pontos de pauta críticos e os pontos que tendem ao acolhimento; quinto, estabelece a possibilidade de avanços na determinação das condições de trabalho, que via de regra não dependem de lei, mas apenas de atos administrativos; sexto, favorece a convergência das categorias profissionais para a formação de pautas unificadas, abrangendo demandas de interesse geral, nas Mesas Centrais constituídas.

Dessa forma, juridicamente não há obstáculo para a adoção da negociação coletiva entre a Universidade e o ente sindical representativo da categoria, em especial no que tange à jornada de trabalho, cuja adoção não demanda alteração legislativa e, portanto, pode ser imediatamente adotada.

4. CONCLUSÃO

A negociação coletiva para composição de acordos que visem a satisfação das necessidades dos trabalhadores e da administração pública é instrumento legítimo e previsto na legislação brasileira e internacional, em especial na Convenção 151 da OIT, que trata sobre as relações de trabalho dos servidores públicos.

Como apontado, diversos órgãos da administração pública aplicam jornada de trabalho flexibilizada, com base na previsão legal contida no art. 19 do RJU, havendo já vários precedentes judiciais e administrativos nesse sentido.

Porto Alegre, 19 de maio de 2017.