



Nota técnica

Brasília, 14 de agosto de 2017.

Ementa: Administrativo. Peritos Federais Agrários. Turno ininterrupto. Redução de jornada do trabalho. Arts. 7º e 39 da CF. Art. 19 da Lei nº 8.112/1990. Decreto nº 1.590/1995. Lei nº 10.55/2002. Previsão de jornada de quarenta horas semanais. Vedação de aplicação do art. 19 da Lei 8.112/1990 quando houver lei especial. Impossibilidade do turno ininterrupto. Possibilidade de redução da jornada diária. Necessidade de medida compensatória.

Consulta-nos o **Sindicato dos Peritos Federais Agrários – SindPFA** acerca da viabilidade de uma proposta de “turno estendido” para os servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e a regulamentação dessa jornada de trabalho em outros órgãos.

De acordo com o relato do consultante, foi recebida uma proposta, iniciada pela Associação dos Servidores do INCRA em Sergipe (ASSINCRA), a fim de implementar, em verdade, o turno ininterrupto de revezamento para os servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com a finalidade de que a jornada diária seja no máximo de seis horas.

Dessa forma, o sindicato questiona acerca das nuances jurídicas referentes ao turno ininterrupto e da competência para dispor sobre o assunto, bem como da existência da regulamentação em outros órgãos da Administração.

Passa-se a análise.

A Constituição Federal dispõe acerca da possibilidade de redução da jornada diária de trabalho para seis horas no artigo 7º, inciso XIV:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIV - **jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento**, salvo negociação coletiva; (grifou-se)

Nesse sentido, o artigo 39, § 3º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, procura alcançar aos servidores públicos grande parte dos



direitos sociais concedidos pelo artigo 7º aos demais trabalhadores, entretanto, não estende e eles a possibilidade de turno ininterrupto:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

[...]

§ 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.

Apesar de não haver uma autorização constitucional para a adoção da jornada diária de seis horas, os servidores públicos possuem uma normatização própria que trata sobre o assunto.

A Lei nº 8.112/1990 – que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – trata, no artigo 19, da jornada de trabalho:

Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada 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.

§ 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais. (grifou-se)

Conforme disposto no artigo supracitado, a fixação da jornada de trabalho dos servidores públicos se dará com base nas atribuições específicas de cada cargo, respeitando-se os limites de jornada estabelecidos – máximo de 40 horas semanais, sendo o mínimo de 6 horas e o máximo de 8 horas diárias.

Portanto, mesmo sem uma previsão constitucional para a adoção do turno ininterrupto com jornada diária de seis horas pelos servidores públicos, essa alternativa à jornada de trabalho é possível com base no previsto pela Lei nº 8.112/1990.

O Decreto nº 1.590/1995 regulamentou o disposto no artigo 19 da



referida lei.

A partir do disposto no artigo 1º do Decreto nº 1.590/1995, o legislador estabeleceu como regra geral a jornada de trabalho de quarenta horas semanais, não obstante, através do artigo 3º, preocupou-se em apontar situações em que essa regra geral poderia ser modificada a fim de se adequar às especificidades e necessidades de cada serviço. Veja-se:

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;

[...]

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)

Do regulamentado pelo artigo 3º, é possível extrair alguns requisitos impostos pelo Decreto nº 1.590/1995 para o exercício da jornada de trabalho de trinta horas semanais e seis horas diárias pelos servidores, quais sejam: **(i)** as atribuições desempenhadas pelos servidores exijam atividades contínuas, **(ii)** o regime de trabalho ocorra através de turnos ou escalas, **(iii)** o período de atendimento seja igual ou superior a doze horas ininterruptas e **(iv)** haja atividade de atendimento ao público ou trabalho no período noturno – aquele que ocorrer após as vinte e uma horas.

No entanto, não parece haver dados que demonstrem a necessidade de aumentar o período de atendimento ao público ou que enquadrem os Peritos Federais Agrários nos requisitos impostos pelo artigo 3º.



Tem-se evidente, ainda, através do preceituado pelo § 2º do artigo 3º do Decreto nº 1.590/1995, que a competência para fixar a redução da jornada de trabalho é **delegada ao dirigente máximo do órgão ou entidade em questão** que pode, no uso de seu poder discricionário, autorizar aos servidores o cumprimento de jornada de trinta horas semanais.

No caso em consulta – Peritos Federais Agrários lotados no Instituto de Colonização e Reforma Agrária – a **competência para conceder tal redução é delegada ao Presidente desta autarquia.**

O atendimento aos requisitos impostos pelo artigo 3º, entretanto, não impõe a redução compulsória da jornada para trinta horas semanais, apenas dá respaldo para que o dirigente máximo do órgão ou da entidade possa decidir pela redução da jornada através do seu poder discricionário.

Não obstante, o Decreto nº 1.590/1995 ainda prevê que compete aos Ministros de Estado e aos dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas federais a fixação do horário de funcionamento dos órgãos e entidades que se encontrem sob sua respectiva supervisão:

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. (grifou-se)

Dessa forma, a legislação preceitua também ser competência do Presidente do INCRA, como dirigente máximo da autarquia, disciplinar o horário de funcionamento do órgão, bem como o início e término da jornada de trabalho dos servidores e dos horários de refeição e descanso, observadas as conveniência e peculiaridades do órgão e respeitada a carga horária correspondente aos cargos.

Ademais, a carreira de Perito Federal Agrário no âmbito do INCRA, foi criada e estruturada pela Lei nº 10.550/2002, e através da redação do artigo 4º, parágrafo único, dispôs que a jornada de trabalho dos servidores integrantes da



Carreira de Perito Federal Agrário é de quarenta horas semanais:

Art. 4º O vencimento básico dos integrantes da Carreira de Perito Federal Agrário é o constante do Anexo II.

Parágrafo único. A jornada de trabalho dos integrantes da Carreira de Perito Federal Agrário é de quarenta horas semanais. (grifou-se)

A partir do determinado pela Lei nº 10.550/2002, faz-se necessário observar a ressalva feita pelos legisladores através do artigo 19, §2º da Lei nº 8.112¹, o qual preceitua que o disposto pelo artigo acerca da duração da jornada de trabalho não deve ser aplicado quando houver previsão sobre o mesmo assunto em leis especiais, como é feito pelo artigo supracitado.

Depreende-se que a legislação específica que regulamentou a Carreira de Perito Federal Agrário estabeleceu a duração da jornada de trabalho desses servidores como sendo de quarenta horas semanais. Dessa forma, a possibilidade do Presidente do INCRA autorizar a redução da jornada, nos termos da Lei nº 8.112/1990 e do Decreto nº 1.590/1995, esbarra no disposto pelo §2º, artigo 19 da Lei nº 8.112/1990, posto que há uma lei especial que faz referência a jornada de trabalho desses servidores.

Essa mesma posição é sustentada pelo Parecer nº 335/2010/DPES/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU (disponibilizado pelo consulente), que analisou a aplicabilidade do disposto pelo artigo 19 da Lei nº 8.112/1990 em conjunto com o Decreto nº 1.590/1995 aos servidores do INSS:

I. Estudo realizado pela Diretoria de Recursos Humanos que analisa a duração da jornada de trabalho dos servidores do INSS, em especial dos que atuam na área finalística, com objetivo de apontar a possibilidade de aplicação do disposto no art. 3º do Decreto no 1.590/95.

II. Proposta de adoção do horário estendido de atendimento nas Agências da Previdência Social, e a conseqüente flexibilização da jornada de trabalho de seus servidores.

III. Pela impossibilidade jurídica da aplicação do art. 19 da Lei 8.112/90 e art. 3º do Decreto nº 1.590/95 aos integrantes da Carreira do Seguro Social vez que esta carreira possui regulamentação específica.

IV. Pela possibilidade jurídica da aplicação do art. 19 da Lei 8.112/90 e art. 3º do Decreto nº 1.590/95 aos servidores do INSS cuja carreira não tenha jornada de trabalho regulamentada por legislação específica.

V. Caso entenda pela alteração da jornada de atendimento e de trabalho cumpre submeter à Secretaria de Recursos Humanos do MP. (grifou-se)

¹ Lei nº 8.112/1990: “Art. 19. [...] § 2º O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais.”



No caso analisado pelo parecer, a Advocacia Geral da União entendeu não ser possível a realização de turno ininterrupto com jornada de trinta horas semanais, visto que a Lei nº 10.855/2004 regulamenta a carga horária dos ocupantes dos cargos da Carreira do Seguro Social. A referida lei dispõe que a jornada de trabalho é de quarentas horas sendo facultada a mudança de jornada para trinta horas semanais com redução proporcional da remuneração².

Entretanto, **há a possibilidade da redução da jornada diária de trabalho para até seis horas sem a necessidade da adoção do turno ininterrupto de revezamento desde que não haja redução da jornada semanal de quarenta horas** com base no artigo 19 da Lei nº 8.112/1990³, o qual dispõe que devem ser respeitados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente, em conjunto com o artigo 4º da Lei nº 10.550/2002⁴.

Na hipótese de trabalhar por um período menor do que oito horas diárias haveria a necessidade de encontrar uma alternativa para completar as horas restante, a fim de observar a jornada de quarenta horas semanais, vez que o artigo 44 da Lei 8.112 não admite a redução de expediente como hipótese de abono de jornada.

Tendo como exemplo a redução da jornada de trabalho para seis horas diárias, ao final da semana teriam sido laboradas apenas trinta horas, faltando, ainda, dez horas de trabalho para que o servidor completasse o total de quarenta horas semanais. Portanto, a redução da jornada para seis horas diárias acarretaria na necessidade de essas horas restantes serem cumpridas.

Uma possibilidade para completar o período restante de trabalho seria através da implementação da jornada de sobreaviso.

Apesar de não haver previsão legal sobre o regime de sobreaviso no funcionalismo público sua definição pode ser encontrada no artigo 244, § 2º, da CLT, bem como na Súmula nº 428 do Tribunal Superior do Trabalho, para os trabalhadores regidos pelas regras da iniciativa privada:

² Lei nº 10.855/2004: “Art. 4º-A. É de 40 (quarenta) horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009) § 1º A partir de 1o de junho de 2009, é facultada a mudança de jornada de trabalho para 30 (trinta) horas semanais para os servidores ativos, em efetivo exercício no INSS, com redução proporcional da remuneração, mediante opção a ser formalizada a qualquer tempo, na forma do Termo de Opção, constante do Anexo III-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)”

³ Lei nº 8.112/1990: “Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada 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.”

⁴ Lei nº 10.550/2002: “Art. 4º O vencimento básico dos integrantes da Carreira de Perito Federal Agrário é o constante do Anexo II. Parágrafo único. A jornada de trabalho dos integrantes da Carreira de Perito Federal Agrário é de quarenta horas semanais.”



CLT:

Art 244. [...]

§ 2º Considera-se de "sobre-aviso" o empregado efetivo, que permanecer em sua própria casa, aguardando a qualquer momento o chamado para o serviço. Cada escala de "sobre-aviso" será, no máximo, de vinte e quatro horas, As horas de "sobre-aviso", para todos os efeitos, serão contadas à razão de 1/3 (um terço) do salário normal. (Restaurado pelo Decreto-lei n° 5, de 4.4.1966)

Súmula nº 428 do TST:

SOBREAVISO APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 244, § 2º DA CLT (redação alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012

I - O uso de instrumentos telemáticos ou informatizados fornecidos pela empresa ao empregado, por si só, não caracteriza o regime de sobreaviso.

II - Considera-se em sobreaviso o empregado que, à distância e submetido a controle patronal por instrumentos telemáticos ou informatizados, permanecer em regime de plantão ou equivalente, aguardando a qualquer momento o chamado para o serviço durante o período de descanso.

No entanto, recentemente, o Tribunal de Contas da União entendeu ser possível a instituição do regime de sobreaviso aos servidores estatutários, desde que regulamentado pelo próprio órgão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Sr. Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Ministro Antonio José de Barros Levenhagen, a respeito da legalidade da implantação do regime de sobreaviso a servidores regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com a consequente contraprestação pecuniária; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Revisor e com fundamento nos art. 71, inciso II, da Constituição Federal, em:

9.1. conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 264 e 265 do RITCU, para, no mérito, responder ao consulente que:

9.1.1. não há impedimento legal para a instituição de regime de sobreaviso para o servidor estatutário, desde que esse regime esteja disciplinado em regulamento próprio do órgão dotado de autonomia administrativa e financeira como uma das formas de cumprimento da jornada de trabalho, considerado os limites fixados pelo art. 19 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como, para fins de registro em banco de horas, seja observada, por analogia, a proporção estabelecida no art. 244, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como limite máximo de equivalência da hora de sobreaviso em relação à hora trabalhada;



9.1.2. a retribuição pecuniária pelas horas relativas ao período de sobreaviso somente se mostra plausível quando houver adicional específico fixado em lei;
9.1.3. as horas efetivamente trabalhadas, em decorrência de convocação do servidor em sobreaviso, podem ser remuneradas, como serviço extraordinário, somente quando excederem a jornada de 8 horas diárias ou de 40 horas semanais e não se mostrar possível o regime de compensação de horários, observando-se os limites fixados nos arts. 73 e 74 da Lei nº 8.112, de 1990;
9.2. dar ciência do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, por intermédio da Presidência do TCU, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como à Casa Civil da Presidência da República; e 9.3. arquivar os presentes autos.⁵ (grifou-se)

O acórdão possibilita, portanto, a regulamentação do regime de sobreaviso e banco de horas no âmbito interno da Administração Pública, desde que esta seja realizada por "*órgão dotado de autonomia administrativa e financeira*".

Ademais, define que, para fins de registro no banco de horas, deve ser observada a proporção disposta pelo §2º do artigo 244 da Consolidação das Leis do Trabalho como limite máximo de equivalência da hora de sobreaviso em relação à hora trabalhada, sendo contadas, portanto, à razão de 1/3 da hora normal.

Tem-se, pois, no regime de sobreaviso, uma alternativa para completar as horas que faltariam a fim de observar a jornada de quarenta horas semanais conforme disposto pela lei que institui a Carreira de Perito Federal Agrário.

Ante o exposto, conclui-se:

(a) não ser possível a adoção da jornada de trinta horas semanais, com base no parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 10.550/2002, em conjunto com o artigo 19, §2º da Lei nº 8.112/1990, sem uma medida compensatória de jornada;

(b) há, entretanto, a possibilidade da redução da jornada para até seis horas diárias, desde que respeitada a jornada semanal de quarenta horas conforme estabelecido pelo artigo 4º da Lei nº 10.550/2002.

(c) dada a redução de jornada, tem-se como possibilidade para as horas a serem laboradas durante o final de semana o regime de sobreaviso.

É o que se tem a anotar.

⁵ ACÓRDÃO Nº 784/2016 – TCU – Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, Sessão de 06/04/2016.



Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi M. Cassel
OAB/DF 22.256