

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.065, DE 2018

Susta o art. 30, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e o art. 36 da Instrução Normativa nº 02, de 12 de setembro de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Autora: Deputada ERIKA KOKAY

Relator: Deputado LEONARDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Decreto Legislativo, de autoria da nobre Deputada Erika Kokay, pretende suspender os efeitos do art. 30, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e o art. 36, da Instrução Normativa nº 02, de 12 de setembro de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, publicada no Diário Oficial da União de 13 de setembro de 2018.

A referida Instrução Normativa estabeleceu procedimentos gerais quanto à jornada de trabalho dos servidores públicos federais. O normativo conta com 40 (quarenta) artigos, dispostos em 7 (sete) capítulos, que regulamentam questões afetas ao controle de frequência, à compensação de horários, à jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional, o banco de horas e o regime de sobreaviso.

Conforme a autora, quando a execução da Lei pelo Poder Executivo se transforma em usurpação de competência do Poder Legislativo, o Congresso Nacional está autorizado a realizar controle da legalidade, mediante a edição de Decreto Legislativo (art. 49, inc. V, CF/88), que nos termos do Regimento Interno desta Casa é de iniciativa das Comissões Permanentes ou de cada Deputado (art. 24, inc. XII e § 2º; art. 109, §2º, RICD).

No presente caso, a usurpação de competência legislativa do Congresso foi realizada pelos arts. 30 e 36 da Instrução Normativa (IN) nº 02, de 12 de setembro de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme já mencionado, a Instrução Normativa (IN) n. 02, de 12 de setembro de 2018, do Secretário de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), estabeleceu procedimentos gerais quanto à jornada de trabalho dos servidores públicos federais. A normativa conta com 40 (quarenta) artigos, dispostos em 7 (sete) capítulos, que regulamentam questões afetas ao controle de frequência, à compensação de horários, à jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional, o banco de horas e o regime de sobreaviso.

Entre esses pontos, 2 (dois) têm ensejado acaloradas discussões em razão das violações constitucionais e legais que comportam: a regulamentação do regime de sobreaviso, contida no artigo 30, e a necessidade de compensação de horas não trabalhadas em razão da participação em atividades sindicais (artigo 36).

Justamente em razão do grave prejuízo causado aos servidores públicos federais, a Deputada Erika Kokay apresentou o Projeto de Decreto Legislativo n. 1.065/2018, cujo teor é o seguinte:

Art. 1º Ficam suspensos o art. 30, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e o art. 36, da Instrução Normativa nº 02, de 12 de setembro de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, publicada no Diário Oficial da União de 13 de setembro de 2018.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

A IN n. 02/2018, indubitavelmente, exorbitou do poder regulamentar do Poder Executivo ao impor restrições severas à compensação das horas trabalhadas em regime de sobreaviso, que levam o servidor a estar à disposição da Administração sem efetivamente receber por isso; em nítida violação ao artigo 4º da Lei n. 8.112/1990 e à vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Igualmente, o desestímulo imposto ao engajamento dos servidores nas atividades representativas de suas Carreiras com a imposição da necessidade de trabalho extrajornada, quando ausentes em nome de suas entidades representativas, ofendeu a garantia constitucional de liberdade de associação, como será detalhado adiante.

O artigo 30 da IN n. 02/2018 assim dispôs acerca do sobreaviso:

Art. 30. Considera-se sobreaviso o período em que o servidor público permanece à disposição do órgão ou entidade, em regime de prontidão, aguardando chamado para o atendimento das necessidades essenciais de serviço, ainda que durante seus períodos de descanso, fora de seu horário e local de trabalho.

§ 1º Somente as horas efetivamente trabalhadas em decorrência do regime de sobreaviso poderão ser compensadas, na forma desta Instrução Normativa.

§ 2º É recomendável o estabelecimento prévio das escalas de sobreaviso com o nome dos servidores públicos que ficarão à disposição do órgão ou entidade para atender aos eventuais chamados.

§ 3º Em nenhuma hipótese as horas em regime de sobreaviso serão convertidas em pecúnia.

A ausência de normatização dessa forma de trabalho gerava crescente desgaste nos órgãos/entidades, uma vez que o efetivo de servidores nas unidades de lotação, por vezes, está muito aquém do necessário. Constantemente submetidos ao regime de sobreaviso, os servidores têm de suportar elevada carga de trabalho.

Embora a omissão da Administração tenha sido suprida, a IN n. 02/2018 estabeleceu que “**somente as horas efetivamente trabalhadas em decorrência do regime de sobreaviso poderão ser compensadas**”, em contrariedade ao que determinara recentemente o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão n. 784/2016.

Nesse acórdão, a Corte de Contas apreciou consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) a respeito “*da legalidade de*

implantação de regime de sobreaviso a servidores regidos pela Lei n. 8.112/90, com contraprestação pecuniária". Por ocasião do julgamento, o TCU concluiu o seguinte:

VOTO REVISOR

9. Até mesmo em respeito aos princípios da supremacia do interesse público, da continuidade do serviço público e da eficiência administrativa, o emprego do sistema de sobreaviso pode ser admitido na administração pública, ainda que, supostamente, não houvesse disposição legal específica nesse sentido. (...)

18. Vê-se, pois, que, respeitados os limites diários, mínimo e máximo, de 6 e de 8 horas, respectivamente, além da duração máxima semanal de 40 horas, **cada órgão autônomo, a exemplo do TST, pode fixar – por ato próprio – a jornada de trabalho de seus servidores, não mais dependendo de lei formal para isso, e que, assim, ele pode estabelecer o aludido regime de sobreaviso, pela redução da jornada com a consequente compensação de horários;** salientando, nesse ponto, que, como pode definir a jornada de trabalho em regime presencial, o TST também pode defini-la em regime de sobreaviso, até porque, se ele pode mais, pode menos.

VOTO COMPLEMENTAR

5. Com relação à possibilidade de instituição do regime de sobreaviso por órgão ou entidade pública mediante registro em banco de horas para fins de futura compensação de horários, não tenho qualquer reparo a fazer acerca das conclusões do Revisor, com as quais estou de pleno acordo. (...)

8. Neste ponto, acrescento apenas, para fins de registro em banco de horas, **que não se pode computar uma hora de sobreaviso como uma hora trabalhada. Considerando a inexistência de lei expressa instituindo tal regime de trabalho, bem como a autonomia administrativa dos órgãos e entidades federais para a fixação do cumprimento da jornada de trabalho de seus servidores, observados os limites estabelecidos pelo art. 19 da Lei 8.112/1990, penso ser adequada a utilização da proporção estabelecida no art. 244, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como limite máximo do tempo da hora trabalhada a que corresponde à hora de sobreaviso. (...)**

25. Por fim, saliento que, apesar de o objeto da consulta se referir ao estabelecimento do regime de sobreaviso a servidores públicos da área de TI, a resposta ao consulente não deve se restringir aos servidores pertencentes a tal área de atuação. Pelo contrário, **ante os fundamentos expostos no presente voto, e acolhendo sugestão do eminente Ministro Raimundo Carreiro, proponho a meus pares que o entendimento aqui firmado alcance todas as carreiras que integram o serviço público federal.**

(TCU, Plenário, Acórdão n. 784/2016, Proc n. 001.728/2015-6, Relator Ministro VITAL DO RÊGO, 06.04.2016, grifos aditados).

Como se vê, o TCU já havia consolidado o entendimento de que os órgãos/entidades da Administração Pública poderiam fixar, por ato próprio, a jornada de trabalho de seus servidores e *“estabelecer o aludido regime de sobreaviso, pela redução da jornada com a consequente compensação de horários”*, à proporção de um terço (1/3) das horas de trabalho em situação comum (3h de trabalho em sobreaviso correspondem a 1h de trabalho em regime padrão).

E foi isso o que, efetivamente, ocorreu em diversos órgãos/entidades, que regulamentaram internamente o instituto de acordo com as orientações do TCU. Afinal, o servidor que trabalha em sobreaviso está efetivamente em serviço, em situação específica de prontidão, ou seja, está à disposição para o emprego direto de sua força-trabalho a qualquer momento.

A vedação à compensação das horas em que o servidor permanece em regime de sobreaviso mas não é acionado, constante na IN n. 02/2018, configura situação de manifesto locupletamento indevido da Administração Pública e violadora do artigo 4º da Lei n. 8.112/1990 (*“é proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei”*), como bem consignado pelo TCU:

no caso de impossibilidade de se promover a referida compensação de horários, o servidor **deveria** perceber a devida compensação indenizatória pelo sobreaviso, não só em respeito ao princípio do não enriquecimento sem causa, mas também em obediência ao art. 4º da Lei n. 8.112, de 1990.

Como se percebe, a IN n. 02/2018 não considerou direitos essenciais ao trabalhador, como a impossibilidade de exercício gratuito de atividades, de sorte que merece ser revista.

Quanto à compensação das horas não trabalhadas em razão da participação, pelo servidor, de atividades sindicais, a Instrução Normativa acaba por violar o direito constitucional à liberdade de associação, já que, de algum modo, impõe gravame indevido àqueles que desejam se reunir com esse fito.

O artigo 5º, inciso XVII, CR, estabelece que *“é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”*. Ou seja, o texto constitucional resguarda, de forma genérica, a liberdade associativa ao prever que grupo de pessoas pode organizar-se em torno de um objetivo comum. O artigo 8º, CR, traz a mesma garantia para o âmbito sindical ao dispor no *caput* que *“É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...)”*

O direito é ainda reconhecido para servidores públicos, consoante contido no artigo 37, inciso VI, CR: *“é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”*.

Percebe-se que a ordem constitucional garante aos brasileiros, tenham eles vínculo celetista ou estatutário com seus empregadores, a possibilidade de se organizarem em entidades de classe para lutar por direitos e interesses da categoria profissional que integram. E não bastassem as garantias constitucionais de liberdade e organização associativas, o ordenamento jurídico elenca uma série de prerrogativas para viabilizar essas atividades, como a concessão de licença para desempenho de mandato classista e o reconhecimento de estabilidade no emprego para o dirigente eleito, por exemplo.

Ocorre que em sentido contrário a esse movimento de fomento à ampla participação dos trabalhadores em associações e sindicatos, a IN n. 02/2018 veio impor forte obstáculo aos servidores públicos que têm interesse em engajar-se nas entidades representativas de suas Carreiras: a ausência consentida pelas chefias imediatas para a participação em eventos e atividades associativas e/ou sindicais implicará a reposição das horas não laboradas até o final o mês subsequente ao afastamento.

Esse desarrazoado requisito comprometerá a existência das entidades de classe, visto que essa nova obrigação trazida desestimulará os servidores a participarem de eventos do sindicato. Afinal, dada à necessidade de compensação das horas de expediente gastas com as atividades associativas, muitos servidores não terão como trabalhar extrajornada para repor esses períodos.

Além das atribuições funcionais e dos afazeres classistas, os servidores têm compromissos de cunho pessoal e simplesmente não terão tempo hábil para realizar a compensação que foi imposta. Isso sem se considerar que muitas das atividades associativas e sindicais já são desenvolvidas fora do horário de expediente. O horário de trabalho é apenas utilizado quando estritamente necessário, como na participação de reuniões

com gestores públicos ou na realização pontual de mesas de debates que precisam reunir um número maior de dirigentes, muitas vezes originários de diversos estados brasileiros.

A limitação trazida pela IN n. 02/2018, inclusive, representa burla ao princípio constitucional de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CR), pois sem entidade representativa de classe, os servidores não terão acesso ao Judiciário de forma coletiva.

Sem pessoal para dedicar-se às atividades associativas e sindicais, o risco de extinção das entidades representativas é iminente. Ainda que não tenha sido obstada a criação de entidades de classe, o normativo ora impugnado, por via transversa, configura flagrante obstáculo à atividade, visto que atribuiu ao servidor gravame desarrazoado para que possa exercer garantia constitucional.

Além disso, importante ressaltar que os dirigentes com mandato em curso assumiram funções importantes com a certeza de que a dispensa de ponto lhes concederia oportunidade para exercerem as atividades inerentes aos cargos assumidos. Não podem agora ser simplesmente surpreendidos com obrigação que não foi considerada quando da candidatura aos órgãos diretivos das entidades.

Em muitos órgãos, é praxe liberar os servidores para participação em atividades de natureza sindical. Se, ao longo dos anos, não houve qualquer prejuízo ao desempenho das atribuições do cargo, não há porque prevalecer o ato normativo ora sob análise.

A Seção Judiciária do Distrito Federal já apreciou a inconstitucionalidade do artigo 36 da IN n. 02/2018 e determinou sua suspensão em 3 (três) oportunidades. Merece relevo a decisão proferida no MS n. 1023189-77.2018.4.01.3400 pelo Juiz da 20ª Vara Federal:

(...) Portanto, estando comprovada a participação em evento no próprio órgão sindical ou classista, com a finalidade de garantir sua existência e funcionamento, qual seja, a Reunião do Conselho de Delegados Sindicais, o pleito deve ser deferido, sob pena de violação do princípio da liberdade sindical.

Em decorrência disso, não procede a alegação da União de que “Afastar o dever de compensação é permitir o abuso do direito de reunião para que servidores deixem de trabalhar e continuem percebendo sua remuneração normalmente” (Num. 18713041 - Pág. 8), uma vez que o direito constitucional em foco deve ser deferido apenas em eventos estatutariamente previstos, aos delegados e

dirigentes sindicais legitimamente eleitos e pelo estrito período da ocorrência do evento. (...)

É imprescindível, portanto, que sejam sustados os efeitos do art. 30, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e o art. 36, da Instrução Normativa nº 02, de 12 de setembro de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, publicada no Diário Oficial da União de 13 de setembro de 2018 dada a inadequação e incontestável prejudicialidade da norma aos servidores públicos, além da evidente ilegalidade e inconstitucionalidade, tendo o Poder Executivo extrapolado o seu poder regulamentar.

Nesse cenário, manifestamo-nos pela **aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.065, de 2018.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2018.

Deputado **LEONARDO MONTEIRO – PT/MG**
Relator