

DA JORNADA E INTERJORNADA DE TRABALHO E AS IMPLICAÇÕES NA CATEGORIA DOCENTE

Embora o tema central aqui proposto seja jornada e interjornada de trabalho da categoria docente, ele está associado à carga horária de trabalho, turnos e intervalos de trabalho, que lateralmente também abordaremos.

De início, insta salientar que a jornada de trabalho dos servidores públicos é garantida de forma genérica no artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, conjugado com artigo 7º que disciplina os direitos sociais dos trabalhadores em geral, nos termos abaixo transcritos:

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.

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

[...]

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;

[...]

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

[...]

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

[...]

Desta forma, restou ao legislador ordinário a competência para disciplinar a jornada de trabalho, o que ocorreu através do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que em seu artigo 19 dispõe:

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.

Vê-se que nem mesmo o legislador ordinário detalhou com rigor a jornada de trabalho no âmbito do serviço público federal, limitando-se a ditar a duração máxima do trabalho semanal e o regime diferenciado ao qual estão submetidos os detentores de cargo em comissão ou função comissionada.

Foi valendo-se da discricionariedade concedida pela lei, que o Poder Executivo Federal, no Governo Fernando Henrique Cardoso, editou o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, destinado, especificamente, a normatizar a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal.

Nos artigos 1º ao 5º do Decreto, expostos a seguir, estão disciplinadas a jornada, a carga horária, o regime e o turno de trabalho do servidores públicos, normas que também se se aplicam à categoria docente:

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.

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.

§ 1º Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar às vinte e uma horas.

§ 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.

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.

§ 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.

Após hiato de muitos anos, no excepcional Governo Michel Temer, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou a Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018, que buscou acrescentar novos regramentos à jornada de trabalho dos servidores públicos, mesmo não podendo revogar ou alterar o conteúdo do Decreto nº 1.590/95, por tratar-se de norma hierarquicamente inferior.

No entanto, nenhuma alteração promovida pela Instrução Normativa afetou a jornada de trabalho da categoria docente, especialmente em razão das peculiaridades da atividade, permitindo a regulamentação da jornada pelas próprias universidades públicas, com permissivo no princípio da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição da República:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Observa-se que o próprio artigo 38 da Instrução Normativa nº 2/2018 traz o fundamento legal para que haja essa excepcionalidade:

Art. 38. Observado o disposto nesta Instrução Normativa, o dirigente máximo do órgão ou entidade deverá editar ato com critérios e procedimentos específicos à jornada de trabalho, a fim de adequá-lo às peculiaridades de cada unidade administrativa.

Considerando, portanto, o princípio da autonomia administrativa das universidades inscrito no art. 207 da Constituição Federal, combinado com o disposto no art. 38 da Instrução Normativa nº 2/2018, facilmente se conclui que as universidades podem dispor sobre a jornada de trabalho de seus servidores de forma a melhor atender seus interesses.

Em todo caso, entendemos que deve ser garantido o intervalo intrajornada de 11 (onze) horas, como medida de proteção à saúde, higiene e segurança do trabalho previsto no art. 7º, início XXII, da Constituição Federal.

Ou seja, após o encerramento da jornada de trabalho de um dia, é necessário haver um descanso de no mínimo 11 (onze) horas para o início da jornada do dia seguinte, aplicando-se, por analogia, o art. 66 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Em razão da discricionariedade¹, pode a chefia imediata estabelecer a jornada de trabalho dos servidores sob sua responsabilidade, conforme artigo 5º, §1º, do Decreto nº 1.590/95, segundo o qual “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”.

Especificamente em relação ao servidor docente também temos que considerar o que estabelece o artigo 20 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, de que dispõe sobre a estruturação da sua carreira:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

¹ Discricionariedade, no conceito do Professor Celso Antônio Bandeira de Melo, “é a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente” (**Curso de Direito Administrativo**, 26ª edição, Malheiros, 2009, p. 963).

§ 2º O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Os docentes em regime de 20 (vinte) horas poderão ser temporariamente vinculados ao regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva após a verificação de inexistência de acúmulo de cargos e da existência de recursos orçamentários e financeiros para as despesas decorrentes da alteração do regime, considerando-se o caráter especial da atribuição do regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva, conforme disposto no § 1º , nas seguintes hipóteses:

I - ocupação de cargo de direção, função gratificada ou função de coordenação de cursos; ou

II - participação em outras ações de interesse institucional definidas pelo conselho superior da IFE.

§ 4º O professor, inclusive em regime de dedicação exclusiva, desde que não investido em cargo em comissão ou função de confiança, poderá: (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

I - participar dos órgãos de direção de fundação de apoio de que trata a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, nos termos definidos pelo Conselho Superior da IFE, observado o cumprimento de sua jornada de trabalho e vedada a percepção de remuneração paga pela fundação de apoio; e (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

II - ocupar cargo de dirigente máximo de fundação de apoio de que trata a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, mediante deliberação do Conselho Superior da IFE. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016)

Assim, não contrariando a legislação, a chefia pode flexibilizar a jornada de trabalho, como se denota da Instrução Normativa nº 2/2018 e também da Resolução nº 27/2019 que o Conselho Universitário da Ufes - Universidade Federal do Espírito Santo editou sobre a jornada dos servidores técnico-administrativos da Instituição de Ensino.

Pontualmente, cabe informar que o intervalo para refeição não poderá ser inferior a 1 (uma) hora e nem superior a 3 (três) horas, conforme dispõe expressamente o §2º do artigo 5º do Decreto 1.590/95.

Como sabemos, a Ufes funciona nos turnos matutino, vespertino e noturno, sendo os horários de trabalho dos professores decididos pela chefia imediata de acordo com as necessidades e respeitando, evidentemente, a carga horária que cada um deverá cumprir.

Lembra-se aqui que sobre as jornadas de trabalho que se estendem das 22 (vinte e duas) horas até as 5 (cinco) horas do dia seguinte incide adicional noturno, tendo a Adufes, inclusive, garantido esse direito aos docentes com regime de dedicação exclusiva através de ação judicial coletiva.

Doutro norte, consideramos ilegal o servidor trabalhar 8 (oito) horas ininterruptamente, ante o disposto no art. 3º, do Decreto nº 1.590/95:

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.

Também o § 2º, do art. 5º, da Instrução Normativa nº 2/2018, foi mais explícito ao afirmar que “O intervalo de que trata o caput é obrigatório aos servidores públicos que se submetam à jornada de 8 (oito) horas diárias”.

Observa-se, que o Decreto limitou-se a afirmar a necessidade de descansos, verificadas as peculiaridades de cada unidade administrativa e respeitada a carga horária atribuída aos cargos públicos, nada dizendo para além disso.

Ressalta-se que dentro de tais limites está o regime de trabalho docente de 20 horas e de 40 horas sem e com dedicação exclusiva, previsto nos incisos I e II do art. 20 da Lei nº 12.772/2012. Sem esquecer que tais quantitativos de horas devem ser distribuídos ao longo dos 05 (cinco) dias da semana.

Destinada aos docentes no âmbito da UFES, temos a Resolução de nº 60, editada no já distante ano de 1992, estabelecendo critérios de atribuições de carga horária, que embora não esteja em desarmonia com as normas posteriores acima analisadas, pode ser aperfeiçoada através das discussões em curso visando sua alteração.

Dentro desse cenário, cabe à Administração pautar-se pela razoabilidade, de modo a evitar possíveis abusos, atuando com prudência, moderação, adequação e coerência, com vista ao melhor dimensionamento das atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão, representação institucional e capacitação da categoria docente.

Pensamos que, dentro das especificidades do trabalho docente, a positivação excessiva poderá engessar o desenvolvimento das atividades, seja em relação ao tripé ensino, pesquisa e extensão, seja quanto à realização das atividades administrativas. Portanto, o equilíbrio deve ser construído de forma que incorpore a valorização do trabalho docente e do ensino como finalidade pública essencial.

Para melhor eficácia no estabelecimento da jornada e intrajornada de jornada de trabalho, orientamos sempre a invocação do princípio constitucional da autonomia administrativa das universidades, para que se possa atuar perante as instâncias da universidade, especialmente através de seu Conselho Superior.

Jerize Terciano Almeida
OAB/ES 6.739

Mila Vallado Fraga
OAB/ES 17.211

Assessoria Jurídica da Adufes