



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
GABINETE

---

**PARECER n. 00134/2018/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU**

**NUP: 23064.036116/2018-75**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - UTFPR**

**ASSUNTOS: CONCURSO PÚBLICO / EDITAL**

EMENTA: Instrução Normativa nº 02 MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018.  
Aplicação UTFPR. Questões pontuais.

**I – A Consulta**

Por meio de despacho datado de 21.09.2018 a Secretária da Reitoria da UTFPR solicita pronunciamento desta Procuradoria, acerca da consulta da Diretora de Gestão de Pessoas referente a questões sobre flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação da UTFPR, após publicação da Instrução Normativa nº 02 MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018.

2. O presente Parecer Jurídico se emite na forma da Portaria nº 1.399, de 05.10.2009, da Advocacia-Geral da União.

3. Preliminarmente, destaco – como usualmente tem sido feito-, que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo em análise, tal como pretendido nestes autos, sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, cabendo ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública.

**II – Apreciação da consulta**

**II.1 – Breve histórico na UTFPR**

4. Inicialmente cabe esclarecer que a questão relacionada à jornada flexibilizada para os servidores técnico-administrativos foi trazida para análise desta Procuradoria em 2012, momento em que foi elaborado o Parecer nº 190/2012/LB/PF-UTFPR/PGF/AGU, por meio do qual importa reproduzir algumas conclusões após menção da legislação federal correspondente ao tema:

“7. Observe-se que a regra geral continua sendo a jornada de trabalho de 08 (oito) horas diárias, podendo ser excepcionada apenas quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas em função do atendimento ao público ou trabalho no período noturno.

8. O art. 3º do Decreto nº 1590, de 1995 não teve o condão de estabelecer como regra para a Administração Federal a jornada de 06 (seis) horas diárias de trabalho e carga horária de trinta horas semanais, mas mera discricionariedade administrativa, a fim de avaliar a conveniência e a oportunidade da redução, desde que presentes os seus requisitos autorizadores.

9. Destarte, a redução da jornada de trabalho deve se submeter aos requisitos legais, aliada à conveniência administrativa na sua implementação.

10. Nos termos do Decreto nº 4.836, de 2003, é facultado ao Reitor a flexibilização da jornada de trabalho, obedecendo aos limites impostos pela legislação vigente, diante do que, caso ocorra tal regulamentação no âmbito da UTFPR esta deverá ocorrer por meio de ato do Reitor.

11. Os trabalhos realizados pela Comissão de estudos designada pelo Reitor da UTFPR tiveram por fundamento a legislação vigente e como conclusão entenderam que tal flexibilização trará benefícios à UTFPR, ao público e aos servidores.

12. Diante do exposto opino que seja mantida a regra geral de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho (jornada de 08 (oito) horas diárias de trabalho) para os servidores técnico-administrativos, com exceção de cargos específicos onde a legislação determina outra jornada.

13. Opino, ainda, que há possibilidade de flexibilização da referida jornada para 30 (trinta) horas de trabalho (06 (seis) horas diárias de trabalho) unicamente para os serviços que exijam 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.”

5. Sobre a aplicação do referido Parecer aos servidores de Cargos de Direção (CD) ou Função Gratificada (FG) da UTFPR, a Procuradoria emitiu o Parecer nº 226/2012/LB/PF-UTFPR/PGF/AGU concluindo que “é possível a flexibilização da jornada de trabalho aos servidores técnico-administrativos, nos limites permitidos pela legislação acima referenciada, exceto para os ocupantes de cargos de direção ou função gratificada”.

6. A questão foi regulamentada internamente, o que motivou nova apreciação desta Procuradoria por meio do Parecer nº 280/2012/LB/PF-UTFPR/PGF/AGU, onde a legislação foi novamente levantada e, nos termos desta, recomendações foram efetuadas.

7. Apesar disto, é sabido que muitos Câmpus optaram pelo não atendimento às recomendações feitas pela Procuradoria, o que foi objeto de apreciação pela Auditoria executada pela Controladoria Regional da União no Estado do Paraná, a qual emitiu Relatório nº 201700850 apontando diversas irregularidades no que se refere ao tema em questão.

8. Após referido relatório, nova consulta acerca do regulamento foi encaminhada a esta Procuradoria, a qual emitiu o Parecer nº 42/2018/LB/PF-UTFPR/PGF/AGU que concluiu por não recomendar ao Conselho Universitário a aprovação da proposta de regulamento, por contrariar preceitos legais, bem como o entendimento constante do relatório de auditoria anual feito pela Controladoria Geral da União (nº 201700850).

9. Considerando que a edição da INSTRUÇÃO NORMATIVA MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018, que estabelece procedimentos relativos à jornada de trabalho dos servidores do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, publicada no dia 13/09/18, poderá interferir diretamente nos trabalhos da Comissão Central e das Subcomissões de Acompanhamento da Jornada Flexibilizada dos servidores desta universidade, a Diretoria de Gestão de Pessoas solicita novo parecer jurídico para elucidar os seguintes pontos:

“1. Esclarecer se os setores desta universidade se enquadram nos órgãos e entidades elencados no Art. 18, Parágrafo Único;

2. Se a "atividade sindical" a que se refere a IN 02/18 é aplicada a todo e qualquer representante sindical no âmbito da UTFPR;

3. Qual o limite para a edição de atos de regulamentação a serem editadas pelo dirigente máximo, nos termos do Art. 38 da IN 02/18.”

## **II. B – Mérito**

10. Acerca da primeira questão assim dispôs a Instrução Normativa MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018 em seu Art. 18:

“Art. 18. Considera-se atendimento ao público o serviço prestado diretamente ao cidadão que exijam atividades contínuas em regime de escalas ou turnos, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas.

Parágrafo único. Não se considera atendimento ao público as atividades regulares dos órgãos e entidades que tratem:

- I - de Planejamento e de Orçamento Federal;
- II - de Administração Financeira Federal;
- III - de Contabilidade Federal;
- IV - de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- V - de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG;
- VI - de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA;
- VII - de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC;
- VIII - de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP; e
- IX - de Serviços Gerais - SISG.”

11. Sobre os sistemas estruturantes do Poder Executivo Federal, o Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967 assim dispõe em seu, Art. 30:

“Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.”

12. Observo que as atividades de desenvolvimento organizacional dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal foram estruturadas sob a forma de sistema por meio do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, em seus Arts. 20 a 25.

13. Assim, tem-se que são integrantes do SIORG (Art. 21) todas as unidades administrativas incumbidas de atividades de organização e inovação institucional da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, observada a seguinte estrutura:

I - órgão central: o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Gestão;

II - órgãos setoriais: as Secretarias-Executivas ou equivalentes, assessoradas pelas unidades administrativas responsáveis pela área de organização e inovação institucional dos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República; e

III - órgãos seccionais: diretorias administrativas ou equivalentes, que atuam na área de organização e inovação institucional, nas autarquias e fundações.

14. Entendo que todos os setores da UTFPR que utilizam os sistemas elencados nos incisos do parágrafo único do Art. 18 da IN 02 MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018 não se enquadram como de atendimento ao público. Além do SIORG, como outro exemplo, cite-se o SISG, que é o Sistema de Serviços Gerais. É possível verificar na página <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>, que tal sistema engloba toda a Administração Pública Federal, num esforço de coordenação das atividades de logística pública. Inclusive consta na figura 1 constante da citada página as Autarquias como integrantes de tal sistema.

15. Tem-se, portanto, que tais impedimentos devem ser replicados à UTFPR no sentido de que os setores que trabalham com tais sistemas não podem ser considerados como de atendimento ao público.

16. Sobre a segunda questão referente à representação sindical, a INSTRUÇÃO NORMATIVA MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018 assim dispôs em seu Art. 36:

“Art. 36. Poderá haver a liberação do servidor público para participar de atividades sindicais, desde que haja a compensação das horas não trabalhadas.”

17. Diante de tal redação, tem-se claro que para exercício de atividades sindicais a Administração poderá liberar o servidor, desde que este compense as horas não trabalhadas. Por certo, que tal determinação não alterou o constante do Art. 81, VII, da Lei nº 8.112, de 1990 o qual concede licença àquele que desempenha mandato classista. Portanto, aquele que não possui mandato classista e que apenas desempenha atividades sindicais poderá ser liberado pela chefia imediata para exercício de tais atividades, desde que reponha as horas não trabalhadas.

18. Em relação a terceira questão sobre o limite para a edição de atos de regulamentação a serem editadas pelo dirigente máximo, o Art. 38 da IN 02 MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018 assim dispôs:

“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.”

19. Da redação acima, observa-se inicialmente que, no caso da UTFPR é o Reitor a autoridade que deverá editar ato específico estabelecendo critérios e procedimentos específicos relacionados à jornada de trabalho.

20. Sobre o conceito de unidade administrativa, o artigo 1º da lei 9784/99, §§ 1º e 2º descrevem os órgãos como unidades de atuação integrante da estrutura da administração direta e indireta.

21. Sobre o tema, Lucas Rocha Furtado define que “do ponto de vista do Direito Administrativo, o estudo da Administração Pública direta nada mais é do que o estudo do órgão público, que pode ser apresentado como unidade administrativa, sem personalidade jurídica própria, em que são lotados os agentes responsáveis pelo exercício das diversas potestades públicas. No âmbito do Direito Administrativo, os órgãos são unidades de lotação de cargos públicos” (FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 4ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2013)

22. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União “*A repartição pública da administração direta não contemplada nominalmente no orçamento da união e que depende de descentralização externa ou descentralização interna para executar seus programas de trabalho*”. (IN/DTN nº 10/91).

23. Assim, cabe ao Reitor editar ato próprio de adequação da IN 02 MP/SGP Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018 à UTFPR, observando além do disposto nesta Instrução Normativa os limites legais e determinações específicas dos órgãos de controle direcionados a esta Universidade.

24. Com as considerações e entendimentos acima, devolvo o presente processo à Reitoria.

À consideração superior.

Curitiba, 25 de setembro de 2018.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO  
PROCURADORA FEDERAL  
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064036116201875 e da chave de acesso f5da16ee