



Protocolo nº 13.820.720-0

Assunto: Regulamentação de jornada de trabalho diferenciada aos servidores do Quadro Próprio dos Servidores da Secretaria de Estado da Saúde

Interessados: Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado da Administração e da Previdência

INFORMAÇÃO Nº 29/2015 - ATJ/GAB/PGE

I. Relatório

1. Trata-se de protocolado no qual o Exmo. Secretário da Saúde propõe, mediante o Ofício nº 2472/2015/GS, regulamentação de jornada de trabalho diferenciada, conforme previsão na Lei Estadual nº 6.174/1970, para as cinco categorias do Quadro Próprio dos Servidores da Secretaria de Estado da Saúde – QPSS, que têm carga horária fixada em Lei federal de regulamento da profissão.

2. De acordo com o Ofício, os servidores beneficiados por Legislação Federal específica correspondem às categorias de Técnico em Radiologia (Lei nº 7.394/85), Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional (Lei 8.856/94), Assistente Social (Lei nº 12.317/2010) e Telefonista (Consolidação das Leis Trabalhistas).

3. Segundo a minuta de Justificativa do Decreto (fls. 06-08), a proposta de regulamentação da matéria não acarretará impacto financeiro na despesa de pessoal do FUNSAÚDE, nem a necessidade de suprimento de servidores.

4. Ciente da proposta, a Divisão de Cargos e Salários da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – DCSA/SEAP juntou ao protocolado a Informação nº 281/2015 (fls. 13), na qual aduz que a demanda pela regulamentação de carga horária diferenciada também existe para o Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE e para o Quadro Próprio das Instituições Estaduais de Ensino Superior – IIES.

5. O DCSA argumenta que a concessão de jornada diferenciada deve ser estendida a todos os servidores que exerçam as mesmas funções em outros quadros. Além disso, apesar da minuta de decreto determinar a carga horária de 24 horas semanais para a função de Técnico em Radiologia, a Lei nº 18.136/14, em seu art. 6º, §3º, estabelece que "Ato do Chefe do Poder Executivo poderá determinar jornadas de trabalhos concentradas ou diferenciadas para cargos ou funções, com jornada mínima de 30 horas semanais."



6. Em vista disso, o DCSA anexou o protocolo 12.124.800-0, que trata da demanda de regulamentação de carga horária diferenciada para servidores de outros quadros, cópia da Informação nº 01391/2013 do NJA/SEAP (fls. 14-16), e sugeriu o encaminhamento do pleito à Procuradoria-Geral do Estado, para orientações quanto à legalidade de regulamentar carga horária diferenciada somente para os servidores do QPSS e instituir carga horária inferior à estabelecida como mínima na Lei nº 18.136/14.

7. A Secretária de Estado da Administração e da Previdência encaminhou o protocolo para análise e manifestação (fls. 18).

8. É o relatório.

II. Análise

9. O protocolado foi encaminhado para análise de duas questões, quais sejam, sobre a legalidade da regulamentação de carga horária diferenciada para cargos do QPSS, que possuem cargos similares em outros quadros da Administração Pública do Estado do Paraná, e sobre a possibilidade da instituição de carga horária inferior à estabelecida como mínima na Lei Estadual nº 18.136/14.

10. De plano, cumpre ressaltar que os servidores públicos estatutários estão sujeitos a regimes jurídicos próprios, de natureza institucional, o que os coloca numa posição de subordinação a um regime jurídico específico, disciplinado em lei.

11. Em virtude disso, a posição jurídica ocupada pelos servidores públicos se caracteriza pela mutabilidade, isto é, a possibilidade de a lei ampliar, alterar ou suprimir seus encargos, atribuições e benefícios. Nessa linha, preleciona Marçal Justen Filho:

"A criação e a disciplina do cargo público fazem-se necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições do exercício das atividades. [...] Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica.[...]"

Uma característica própria do regime de direito público aplicável ao cargo público consiste na mutabilidade por determinação unilateral do Estado, que pode ampliar, alterar ou suprimir encargos, atribuições e benefícios, nos limites constitucionalmente permitidos¹."

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 909.



12. No Parecer nº 04/2011-PGE, entendeu-se que as jornadas de trabalho dos servidores públicos estaduais podem ser estabelecidas via decreto, desde que haja autorização legal e esteja presente a necessidade administrativa. Transcrevem-se trechos mais relevantes para o deslinde do presente caso:

"Como decorrência do princípio da mutabilidade do regime jurídico dos servidores públicos, tem-se que a jornada de trabalho é matéria que integra o regime jurídico administrativo e que pode ser alterada pela Administração Pública, mediante autorização legal, desde que esteja presente a necessidade administrativa a justificar a alteração.

Com efeito, dispor sobre o horário de trabalho dos servidores públicos constitui-se um dos mais elementares poderes-deveres do administrador público. Ao regular sobre tal matéria, tem-se em vista o interesse público na ponderação de valores jurídicos que ultrapassam o egoístico interesse particular dos servidores. O foco da decisão administrativa que dispõe sobre jornada de trabalho é o interesse público, consubstanciado no direito da coletividade de ser contemplada da forma mais ampla pelos serviços estatais.

A competência para disciplinar o regime jurídico dos servidores públicos é da respectiva entidade estatal a qual estão vinculados, de acordo com a distribuição constitucional de competências. Com efeito, a Constituição Federal atribui aos estados-membros autonomia para organizar os serviços públicos e disciplinar o regime jurídico dos seus servidores."

13. Tendo em vista a possibilidade de a Administração Pública modificar as regras relativas à carga horária dos servidores públicos, resta saber se o Estado do Paraná deve se limitar à carga horária estabelecida em Lei Federal dos cargos específicos em comento.

14. Novamente, o Parecer nº 04/2011-PGE direciona a resposta:

"[...] a limitação de carga horária dos assistentes sociais regulada pelo artigo 5º-A da Lei nº 8.662/1993, incluído pela Lei nº 12.317/2010, não se aplica no âmbito da Administração Pública dos estados-membros, pois a competência para disciplinar o regime jurídico de seus servidores decorre diretamente da Constituição, como corolário do próprio princípio federativo. A legislação federal destina-se a profissionais detentores de vínculo trabalhista, decorrente de relação de emprego, e não a profissionais titulares de cargo público no âmbito do Estado do Paraná."

15. O mesmo raciocínio serve para as demais profissões que se pretende regulamentar por meio da proposta de Decreto formulada pela Secretaria de Estado da Saúde, quais sejam, Técnico em Radiologia, Fisioterapeuta, Terapeuta Ocupacional e Telefonista.



16. Por isso, conforme destacado na justificativa, os horários excedentes aos limites federais são cumpridos em desempenho de tarefas correlatas. Desse modo, quaisquer das funções apontadas na justificativa podem e devem submeter-se ao limite mínimo de 30 (trinta) horas semanais previsto na Lei nº 18.136/2014, que regulamenta o QPSS, pois, à evidência, o decreto se subordina à lei.

17. Quanto ao tema da isonomia, deve-se ressaltar que a existência de leis distintas, enquadrando os servidores em quadros diferentes, já revela uma tomada de decisão prévia do Estado do Paraná acerca da questão. Em outras palavras, a atividade consultiva deve partir do cenário atual da legislação, que já instituiu, em tese, a possibilidade de regime jurídico diferenciado para os ocupantes dos cargos do QPSS.

18. Portanto, eventual decreto, desde que obedeça aos estritos limites estabelecidos na lei 18.136/2014, pode reduzir a jornada de trabalho dos servidores do QPSS, sem que tenha de alterar, necessariamente, o decreto que trata sobre a jornada de trabalho de servidores vinculados a outro quadro.

19. Essa é a linha que se extrai da jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. **QUADRO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. ISONOMIA COM OS SERVIDORES ATIVOS REDISTRIBUÍDOS PARA O QUADRO DE PESSOAL DA ANATEL. PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS. LEI 11.292/2006. VINCULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ISONOMIA. CF/88, ARTS. 5º, CAPUT, E 40, § 4º. INAPLICABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA.** (6) 1. A questão posta nos autos reside em saber se os proventos recebidos pelos autores, vinculados ao Ministério das Comunicações, com determinação no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, podem ser equiparados aos vencimentos dos servidores públicos oriundos daquele Ministério, que foram redistribuídos aos Quadros de Pessoal da ANATEL, nos termos da Lei 11.357/2006. 2. A Lei 11.357/2006 exige requisitos para a redistribuição para os Quadros de Pessoal Específicos das Agências Reguladoras que não foram preenchidos pelos autores. 3. **Tratando-se de cargos e órgãos distintos, não há que se falar no princípio constitucional da paridade, previsto no art. 40, § 8º (a partir da EC 20/98).** 4. Não há amparo legal para majoração dos proventos de servidor inativo dos Ministérios das Comunicações devido a vantagens instituídas pela lei que reorganizou os quadros da ANATEL. Precedentes do TRF 5ª Região. 5. Apelação não provida.



(TRF 1ª Região - AC 00018093020094013400 DESEMBARGADORA
FEDERAL ÂNGELA CATÃO - 09/04/2014)

ADMINISTRATIVO - SERVIDORA PÚBLICA - SANITARISTA APOSENTADA VINCULADA À ANS - PEDIDO DE ISONOMIA COM OS SANITARISTAS EM ATIVIDADE DA ANVISA -- DESCABIMENTO. - Na hipótese, a Autora é Sanitarista aposentada vinculada à ANS, entidade da qual recebe seus proventos, e postula isonomia com os servidores em atividade na ANVISA. - **Incabível a equiparação aos Sanitaristas em atividade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, eis que não executa tarefas exatamente idênticas às destes, embora possam existir semelhanças; e, além disso, os quadros funcionais destas pessoas jurídicas de direito público são distintos.** - Ademais, a isonomia prevista na Constituição Federal assegura tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, ou seja, a isonomia garante igualdade para aqueles que exercem funções ou atribuições rigorosamente iguais. - Não se há que falar em ofensa à paridade de que trata o Art. 40, § 8º da CF/88, visto que os proventos da Autora são revistos na mesma proporção e data em que é modificada a remuneração dos servidores ativos da Fundação Nacional de Saúde. - Recurso desprovido.

(TRF2 - AC 200551010057476 - Desembargadora Federal MARIA ALICE PAIM LYARD - 18/06/2008)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES PÚBLICOS. ENGENHEIROS AGRÔNOMOS. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTAMENTO. PRESCRIÇÃO PARCELAR. INCIDÊNCIA. GRATIFICAÇÃO DA LEI Nº 7.600/87. VANTAGEM ATRIBUÍDA AOS SERVIDORES SUBMETIDOS AO SISTEMA REMUNERATÓRIO DA LEI Nº 5.645/70. **INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES CELETISTAS INTEGRANTES DO QUADRO DA LEI Nº 7.231/84. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INEXISTÊNCIA.** 1 - Possuindo a autarquia federal personalidade jurídica distinta da entidade política à qual está vinculada, bem como autonomia administrativa e financeira, tem legitimidade para figurar no pólo passivo da demanda intentada por servidores, objetivando pagamento de verbas remuneratórias, sendo descabida a citação da União. 2 - Em se tratando de prestações periódicas ou de trato sucessivo e não tendo sido negado o direito, a prescrição abrange apenas as parcelas vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da demanda, forte no disposto no artigo 3º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, e na orientação jurisprudencial cristalizada na Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça. 3 - A gratificação instituída pelo artigo 1º da Lei nº 7.600, de 15 de maio de 1987, destinava-se aos servidores de



carreira que ocupassem o cargo de Engenheiro Agrônomo, nível NS-912, vinculados à Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970. 4 - Os autores, integrantes do quadro de pessoal instituído pela Lei nº 7.231, de 23 de outubro de 1984, não faziam jus à gratificação em tela. **5 - Cuidando-se de quadros específicos distintos, não há que se alegar tratamento isonômico para fins remuneratórios, não se vislumbrando a alegada contrariedade.** 6 - Ainda que de afronta ao tratamento isonômico se tratasse, não cabe ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula nº 339 do STF). 7 - Apelo improvido.

(TRF4 - AC 200070000085500 - MARIA HELENA RAU DE SOUZA - 31/08/2005)

20. Todavia, para a edição do decreto são indispensáveis a verificação e a comprovação do contingente funcional a ser abrangido, da eventual necessidade de suprimento de funcionários, do impacto financeiro na folha de pagamento, da previsão de dotação orçamentária, da disponibilidade financeira e da adequação à lei de responsabilidade fiscal.

21. Com efeito, a assertiva de que não haveria necessidade de indicar o impacto financeiro, nem a previsão de dotação orçamentária e de disponibilidade financeira, "posto que os procedimentos da presente proposta já se encontram regulamentados enquanto servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo", carece de maior detalhamento.

22. Aliás, conforme destacado em outro trecho da Justificativa, a jornada de trabalho daqueles que exercem funções diferenciadas já respeita os limites da legislação federal, exercendo tarefas correlatas e de cunho administrativo nas horas excedentes. É razoável supor, a partir desses fatos, que a redução da jornada pretendida eximirá os atuais servidores de cumprir as horas excedentes, o que, aparentemente, geraria um déficit de funcionários que desempenham as funções correlatas.

23. É preciso perceber que a redução da jornada, operada via decreto, corresponde a um ato administrativo discricionário, informado pelos critérios de conveniência e de oportunidade. A não demonstração de que a redução não apresentará déficit no atendimento das necessidades públicas inviabiliza, por completo, a tomada de decisão com os padrões exigidos para qualquer administração pública.

24. Por esse motivo, o Parecer 04/2011-PGE fixa a necessidade de análises pormenorizadas no que toca à redução da jornada de trabalho:



"No entanto, é preciso observar que qualquer redução de jornada de trabalho implicaria em mudanças em toda a organização do Estado, tendo em vista a necessidade da readequação dos horários de servidores que atuam em vários serviços públicos essenciais, como educação, saúde e segurança. A reprogramação de escala de horários, a necessidade da contratação de novos servidores através de concursos públicos para suprir lacunas que seriam deixadas pelos servidores com a jornada reduzida e até mesmo a alteração do horário de funcionamento de vários serviços públicos teria que ser avaliada com muita cautela para evitar graves prejuízos ao interesse público. Além disso [...] as limitações e exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e nas leis orçamentárias demandam profunda análise contábil e financeira quanto aos impactos econômicos da redução de jornada pleiteada."

25. Portanto, apesar de, em tese, ser possível a redução da jornada via decreto, desde que respeitados os limites estabelecidos na lei nº. 18.136/2014, afigura-se indispensável a demonstração do contingente funcional a ser abrangido, da eventual necessidade de suprimento de funcionários, do impacto financeiro na folha de pagamento, da previsão de dotação orçamentária, da disponibilidade financeira e da adequação à lei de responsabilidade fiscal.

III. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela legalidade, em tese, de redução da jornada de trabalho dos servidores QPSS, desde que cumpridas as exigências contidas nos pontos 20 e 25.

É a informação que submeto à apreciação superior.

Curitiba, 09 de março de 2016

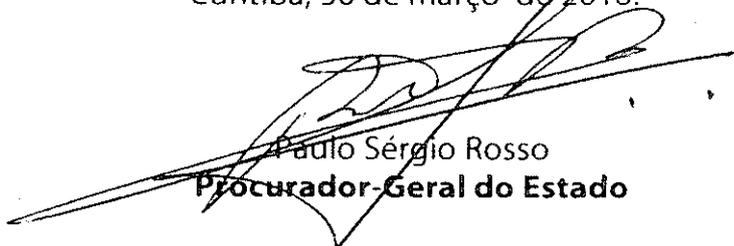
Ramon Ouais Santos
Procurador do Estado
Assessoria Técnica do Gabinete



Protocolo nº 13.820.720-0
Despacho nº 126/2016 - PGE

- I. Aprovo a Informação nº 29/2016-ATJ/PGE, da lavra do Procurador do Estado Ramon Ouais Santos, em 07 (sete) laudas;
- II. Encaminhe-se à Secretaria da Saúde.

Curitiba, 30 de março de 2016.


Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado