

Nota técnica

Brasília, 13 de junho de 2022.

Ementa: Administrativo. Servidor público federal. Jornada de trabalho. Atividades contínuas. Jornada de 30 horas. Possibilidade. Ausência de restrição à carreira específica. Ausência de alteração das atribuições e da complexidade dos cargos. Ausência de descaracterização.

A Associação dos Funcionários do Instituto Nacional do Câncer - AFINCA consulta esta Assessoria Jurídica sobre dúvidas surgidas em torno da discussão sobre a adoção da jornada de 30 horas para os servidores do INCA.

Relata que, em 2014, a Portaria nº 260, do Ministério da Saúde, permitiu a jornada de 30 horas para todos os hospitais federais, ficando, porém, excluído o INCA, e que há discussão em pauta sobre a modificação da citada Portaria, para incluir o Instituto.

Considerando que os servidores do INCA integram a Carreira de Ciência e Tecnologia, diferentemente do que ocorre com os servidores dos outros hospitais federais, relata que surgiram dúvidas sobre as consequências que poderiam advir da adoção da jornada de 30 horas, notadamente as seguintes:

1. Se a adoção da jornada de 30h poderia levar à redução do adicional de insalubridade?
2. Se a adoção da jornada de 30h poderia levar à retirada da Retribuição por Titulação (RT) e da Gratificação por Qualificação (GQ), em razão de eventual desconfiguração que aproximasse a carreira da Carreira de Saúde, já que esta não recebe as referidas gratificações?
3. Se há risco de que seja separada da carreira a parte referente à Assistência, já que o INCA possui hospitais (assistência-elegíveis para as 30h), e ensino, pesquisa e administração (não elegíveis para as 30h), de modo que essa parte passe a integrar a Carreira da Saúde ou mesmo que seja retirada desses cargos a RT e a GQ, mantendo-se o pagamento para as outras áreas?
4. Se, com a proposta de Reforma Administrativa existe o risco futuro de Carreiras serem extintas e agregadas a outras? Se os servidores do INCA poderiam sofrer redução de remuneração caso isso viesse a ocorrer, e se poderiam acabar com gratificações por desempenho e titulação, substituindo-a por outra de menor valor?

Cabe observar, inicialmente, o que diz a Lei 8.112/90 sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos federais:

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.

O Decreto 1.590, de 1995, por sua vez, estabelece:

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.

(...)

A jornada de seis horas diárias e trinta semanais, como se vê, foi autorizada pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, sendo que o Decreto 1.590 previu hipótese na qual é facultado ao dirigente máximo do órgão autorizar o seu cumprimento: serviços que exigem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas.

Por conseguinte, embora seja mais comumente adotada pelos servidores da Saúde, em razão das características dos serviços prestados nos estabelecimentos hospitalares e afins, a jornada de 30 horas de modo algum foi limitada aos servidores de alguma carreira específica.

O que se percebe, da autorização legislativa e regulamentar, é que a adoção da jornada de 30 horas semanais constitui alternativa colocada à disposição do gestor como forma otimizar a utilização dos recursos disponíveis, em serviços que exigem atividades contínuas, como o são os prestados nos hospitais do INCA.

Tecidas essas considerações iniciais, passa-se ao exame dos questionamentos recebidos, sendo o primeiro deles se a adoção da jornada para 30 horas poderia resultar na redução do valor do adicional de insalubridade.

No âmbito do serviço público federal, além da Constituição, o direito à percepção do adicional de insalubridade está previsto na Lei nº 8.112, de 1990, em seu artigo 68, e na Lei nº 8.270, de 1991, as quais dispõem, respectivamente:

Art. 68. Os servidores que trabalhem com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida, fazem jus a um adicional sobre o vencimento do cargo efetivo.

§ 1º O servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e de periculosidade deverá optar por um deles.

§ 2º O direito ao adicional de insalubridade ou periculosidade cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.

Art. 12. Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral e calculados com base nos seguintes percentuais:

I - cinco, dez e vinte por cento, no caso de insalubridade nos graus mínimo, médio e máximo, respectivamente;

Importa observar que a legislação supra garante o pagamento do adicional se a exposição for permanente ou habitual, e não eventual ou por caso fortuito, não havendo, porém, nenhuma norma que autorize a proporcionalização do adicional para adequá-lo à jornada de trabalho do servidor. Vale dizer: uma vez caracterizada a insalubridade, em determinado grau, havendo exposição habitual ou permanente a essa condição, o adicional deve ser pago, no percentual identificado.

Apenas nas hipóteses em que o servidor labora em jornada reduzida, com redução proporcional da sua remuneração, é que haverá “adequação” também do adicional, vez que calculado com base no vencimento do cargo efetivo. E, aqui, é importante não confundir as hipóteses de redução da jornada de trabalho com redução proporcional da remuneração, autorizada pela Medida Provisória 2.174-28/2001, com a adoção da jornada de 30 horas, pois, na primeira se trata de hipótese de opção individual do servidor, enquanto na segunda se trata de forma de organização do trabalho posta à disposição do administrador.

Raciocínio semelhante deve ser aplicado quanto à RT e à GQ, vez que essas vantagens não são pagas em razão do tempo em que o servidor permanece à disposição da administração, mas sim pela qualificação extra por ele obtida e posta a serviço da administração, independentemente da duração da jornada¹.

¹ [Lei 11.344/2006](#): Art. 18. O valor do vencimento básico das Carreiras de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, **de que trata a [Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993](#)**, é o disposto no [Anexo VIII-A desta Lei](#), produzindo efeitos financeiros nas datas nele estabelecidas.

Art. 18-A. A estrutura remuneratória dos servidores de nível superior integrantes das Carreiras referidas no art. 18 desta Lei será composta das seguintes parcelas: I - Vencimento Básico, conforme valores estabelecidos no Anexo VIII-A desta Lei; II - Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDACT, instituída pelo art. 19 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; e **III - Retribuição por Titulação - RT**. Art. 18-B. A estrutura remuneratória dos servidores de níveis intermediário e auxiliar integrantes das Carreiras referidas no art. 18 desta Lei será composta das seguintes parcelas: I - Vencimento Básico, conforme valores estabelecidos no Anexo VIII-A desta Lei; II - Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDACT, instituída pelo art. 19 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; e **III - Gratificação de Qualificação - GQ**.

Ainda no que se refere ao segundo questionamento, isto é, se existiria o risco de perda da RT e GQ em razão da similaridade com a Carreira da Saúde, cumpre observar que a fixação da remuneração das diferentes carreiras dos servidores públicos federais não é dada em razão da jornada de trabalho², mas sim de acordo com os critérios elencados pelo art. 39, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 39. (...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.

A adoção da jornada de 30h, portanto, não tem o condão de desconfigurar a carreira de Ciência e Tecnologia, tornando-a similar à Carreira da Saúde, vez que não há nenhuma alteração na natureza, grau de responsabilidade e complexidade dos cargos que a compõe, nem alteração nos requisitos para investidura ou peculiaridades dos cargos.

Nessa linha, é possível responder-se ao terceiro questionamento, vez que a adoção da jornada de 30h não descaracteriza a carreira, quer para os cargos elegíveis, quer para os não-elegíveis, pois não há alteração nas atribuições e complexidade dos cargos, sendo perfeitamente possível a adoção de jornadas diversas para cargos que compõem a mesma carreira.

Convém observar, ainda, o princípio da prévia aprovação em concurso, inserto no art. 37, II, da Constituição:

Art. 37(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em

Lei nº 11.907/2009: Art. 55. Fica instituída a **Retribuição por Titulação - RT** a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível superior integrantes das Carreiras de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia que sejam detentores do título de Doutor ou grau de Mestre ou sejam possuidores de certificado de conclusão, com aproveitamento, de cursos de aperfeiçoamento ou especialização, em conformidade com a classe, padrão e titulação ou certificação comprovada, nos termos do Anexo XIX desta Lei. [...] Art. 56. Fica instituída a **Gratificação de Qualificação - GQ** a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de níveis intermediário e auxiliar integrantes das Carreiras de Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de níveis intermediário e auxiliar de desenvolvimento tecnológico, gestão, planejamento e infraestrutura, quando em efetivo exercício do cargo, de acordo com os valores constantes do Anexo XX desta Lei.

² Observa-se que há planos de cargos e salários que estabelecem remunerações diferentes para jornadas de 20h ou 40h. Porém, são casos de opção individual do servidor por jornada reduzida, e não de organização do trabalho por opção do administrador.

concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Sobre o tema, o STF editou a Súmula Vinculante nº 43, segundo a qual não é dado à administração investir o servidor em cargo que não integre a carreira na qual foi ele investido mediante concurso:

"É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido".

Por fim, no que se refere à proposta de Reforma Administrativa em andamento (PEC 32/2020), convém observar que o texto original da proposta continha previsão vedando a redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração³, o que poderia implicar na posterior revisão da jornada de 30 horas. Essa previsão foi suprimida na complementação de voto apresentada pelo relator, porém o texto ainda pode sofrer modificações.

Cabe destacar que a redução da jornada, com correspondente redução da remuneração do servidor, por ato da administração, e não por opção do servidor, importa em violação à garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos⁴, sendo, portanto, discutível a emenda constitucional que autorize a redução, por violação a cláusulas pétreas⁵ da Constituição.

Sobre a questão da substituição da RT/GQ e GDACT por outras gratificações de menor valor, cabe esclarecer que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, de modo que a administração pode, sim, alterar a composição da remuneração dos servidores. Em qualquer caso, porém, deve ser respeitada a irredutibilidade, de modo que, caso as alterações impliquem em algum decréscimo, são devidas as diferenças

³ PEC 32/2020, proposta original: "Art. 37 (...) XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de: (...) e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;" Também a PEC 186/2019, em seu texto original, previu: "Art. 167-A (...) § 3º No período de que trata o caput, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos Órgãos do Poder Judiciário, dos Órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como discipline o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo."

⁴ Na ADI 2338, ao julgar trechos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) o STF reconheceu a inconstitucionalidade da redução da jornada e de salário dos servidores, em virtude de restar ultrapassado o limite de gastos com pessoal.

⁵ São cláusulas pétreas os dispositivos constitucionais que não podem ser alterados nem mesmo por emenda à Constituição.

correspondentes.

Cabe, porém, referir mais uma vez que a adoção da jornada de 30h, por si só, não descaracteriza as carreiras de Ciência e Tecnologia, não sendo razão suficiente para que a administração altere a composição remuneratória, se mantidos os critérios elencados pelo § 1º, do art. 39, da Constituição, na sua redação atual.⁶

É a opinião.

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

⁶ A PEC 32 também propõe a alteração da redação do art. 39, da CF.