



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÃO Nº 017/12 /PP

**HORÁRIO DE TRABALHO DA ASSESSORIA
JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE.
FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE EXPEDIENTE
DIFERENCIADO. POSSIBILIDADE, MEDIANTE
PORTARIA, EM VISTA DAS PECULIARIDADES
APONTADAS. INTERVALO INTRAJORNADA DE
30 (TRINTA) MINUTOS. RAZOABILIDADE.**

Trata-se de consulta oriunda da Secretaria da Saúde e que versa sobre a possibilidade de fixação de horários de trabalho de acordo com as necessidades e peculiaridades da sua Assessoria Jurídica, compreendidos no intervalo entre 8 (oito) e 19 (dezenove) horas, com base nas disposições da Lei nº 13.417, de 05 de abril de 2010.

Tendo sido determinada a manifestação de todos os servidores para opção de horários, foi autorizado o horário de funcionamento das 8 (oito) às 19 (dezenove) horas, pela Exma. Secretária de Estado da Saúde.

Sob a égide de nova Administração, foi encaminhada a questão à Agente Setorial da Procuradoria-Geral do Estado na Secretaria da Saúde que restringiu a necessidade de consulta tão só ao fato da *legalidade dos intervalos de almoço na forma estipulada no Quadro anexado a fls. 13*.

Encaminhado o expediente 112833-20./10-0 à PGE, é o mesmo distribuído ao Signatário para pronunciamento acerca da matéria.

É o sucinto relato.

Em mais de uma oportunidade já se manifestou a Procuradoria-Geral do Estado para afirmar válida a fixação de horário de expediente dos órgãos da Administração Pública, considerando as peculiaridades de cada um deles, norteadas pelo interesse público.

Assim sendo, através do Parecer nº 12.492, de lavra do Procurador do Estado Leandro Augusto Nicola de Sampaio, ficou consignado, a título de conclusão, que:

(...)

b) Prescinde de decreto governamental a adoção de regime de escala de serviço que observe as normas legais relativas à jornada de trabalho e não acarrete aumento de carga horária dos servidores ou encargos financeiros para a Administração, porquanto se inclui dentre as atribuições institucionais das autarquias estaduais, enquanto órgãos autônomos e descentralizados, cujas peculiaridades devem ser respeitadas, nos termos da disposição do artigo 3º do Decreto nº 37.995, de 27 de novembro de 1997, e suas prorrogações.

Por sua vez, a Informação nº 17/01 – PP, da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, ratificou o que fora dito no Parecer nº 12.492/99, fazendo constar que, 'verbis':

A Lei Complementar n. 10.098/94 – Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado, assim dispõe acerca do regime de trabalho dos órgãos públicos estaduais:

“Art. 32 – O Governador do Estado determinará, quando não discriminado em lei ou regulamento, o horário de trabalho dos órgãos públicos estaduais.”

E o Decreto 32.519/87, por sua vez, assim dispõe em seus artigos 1º e 2º:

“Art. 1º - O horário de expediente dos órgãos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações mantidas pelo Estado é das 8h30min às 12h e das 13h30min às 18h.

Art. 2º - Os Secretários de Estado baixarão instruções complementares à aplicação do presente Decreto, observadas as peculiaridades de cada Secretaria e das entidades que lhes são vinculadas.”

E ainda hoje é esta a regra geral de funcionamento dos órgãos públicos estaduais, posto que regras subsequentes tiveram vigência limitada no tempo, sem revogar o decreto retro referido. Por conseguinte, os Secretários de Estado, no âmbito de sua Pasta, estão autorizados a estabelecer horários de funcionamento diverso, se as peculiaridades do órgão assim o exigirem.

Por fim, aduziu a douta Procuradora:

Saliente-se, por oportuno, que a relação jurídica que interliga o Estado-administração e os servidores públicos é de índole institucional, estatutária, podendo o primeiro, a qualquer tempo, alterar os preceitos que regem mencionado vínculo, desde que observadas as pertinentes disposições constitucionais. Visando, pois, a relação entre o servidor público e o poder público precipuamente o interesse público, no interesse deste podem ser alteradas as condições do serviço, inclusive o horário de trabalho dos servidores.

No caso presente, da mesma forma, em tese, não haveria óbices na implementação da medida noticiada no expediente 112833-20./10-0 em questão, mas impõem-se algumas considerações.

De plano, importa referir que não se confunde o horário de expediente com o horário de trabalho dos servidores, ainda que entre eles exista relação de causa e efeito, poderá ou não haver coincidência entre ambos, dependendo das peculiaridades de cada órgão de lotação.

Nesta esteira, oportuna a transcrição de excerto presente no Parecer nº 13.627, Procuradora do Estado Anastazia Nicolini Cordella, do qual constou:

O Decreto nº 32.519, de 17.03.87, conforme o seu próprio art. 1º, trata do *"horário de expediente dos órgãos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações mantidas pelo Estado..."*.

Horário de expediente é o período diário em que o órgão está aberto ao público, e, portanto, referido Decreto fixa o horário de atendimento ao público da Administração Pública Estadual.

Tal Decreto não dispõe sobre o horário de trabalho dos servidores públicos estaduais, razão pela qual não obriga que os servidores necessariamente devam ter horário de trabalho idêntico ao de

funcionamento dos órgãos públicos.

Até porque o regime de trabalho dos servidores estaduais pode variar de acordo com os cargos ou funções que ocupam, e também de acordo com circunstâncias pessoais que possibilitam a redução, ou mesmo a dilatação, da carga horária.

Compete ao Secretário de Estado, conforme se depreende do já referido Decreto 32.519, fixar o horário de expediente dos órgãos da Administração Pública circunscritos a sua área de competência, sendo que a determinação do horário de trabalho dos servidores deverá ser uma consequência desta fixação, ocorrendo num segundo momento.

Assim sendo, no caso em tela, já houve a fixação “do horário de funcionamento” da Assessoria Jurídica da Secretaria da Saúde, sob forma de autorização da Secretária de Estado, fls. 06, ainda que não seja a forma mais adequada, conforme já bem orientado na Informação 17/01 – PP, na qual constou:

Quanto ao ato administrativo apto a instituir o horário de trabalho diferenciado para os servidores lotados nas CREs, é necessário que se diga que, para veiculação de determinados conteúdos, em especial quando emanados de autoridades inferiores ao Chefe do Poder Executivo, inexistem regras precisas acerca da forma dos atos, sendo muitas vezes a prática reiterada o fator determinante da escolha.

Todavia, de acordo com Odete Medauar, enquanto a ordem de serviço destina-se a expedir diretrizes para a realização dos serviços, a portaria tem âmbito de ação mais amplo, podendo conter tanto disposições genéricas quanto individualizadas e, ao mesmo tempo que produz efeitos no âmbito interno da Administração, pode ultrapassar estes limites, produzindo efeitos em relação aos administrados (Direito Administrativo Moderno, RT, 20, p. 172). Portanto, face ao conteúdo do ato a ser expedido e considerando em especial que produzirá efeitos também em relação aos administrados, que terão o horário de atendimento nas CREs

alterado e ampliado, reputa-se mais adequada a instituição dos três turnos de trabalho mediante portaria, baixada pela Senhora Secretária de Estado da Educação, no uso da competência conferida pelo art. 2º do Decreto 32.519/87.

Quanto ao horário de trabalho dos servidores, no caso concreto, a sua fixação não se mostra adequada aos princípios que norteiam a Administração Pública, sendo que, salvo melhor juízo, procurou-se atender mais aos interesses dos servidores do que os da própria Administração, redundando num quadro de horários sem um sentido lógico do ponto de vista administrativo, inclusive destoando dos fundamentos elencados para o estabelecimento do novo horário e do próprio conteúdo ocupacional dos servidores, tendo em vista concentração de servidores em determinados horários em detrimento de outros horários, por exemplo.

Neste sentido, oportuno excerto do já referido Parecer nº 13.627:

O horário de trabalho do servidor deve ser fixado no **interesse da Administração**, que pode ou não coincidir com o horário de expediente do órgão de lotação do servidor.

E *interesse da Administração* significa que **deve haver necessidade e/ou utilidade ao serviço, do exercício do cargo naquele horário**, vale dizer, não é criar a possibilidade ou tolerar que o servidor faça aquele horário apenas para favorecê-lo.

E se se tem por princípio que o horário de trabalho dos servidores deve ser estabelecido no interesse da Administração, não há direito subjetivo ao servidor, em exigir o cumprimento da jornada de trabalho em determinado horário, qualquer que seja o motivo.

A Fundação pode ter interesse que alguns servidores permaneçam no horário do meio-dia, ou após o horário de expediente, para atender algum serviço peculiar que não possa ou não deva se interromper

no intervalo do meio-dia, ou pós-expediente, ou simplesmente para atender alguma emergência do serviço, como, por exemplo, a telefonista, secretária, etc.

Isso não quer dizer que o órgão público deva permanecer funcionando sem necessidade, ainda que internamente, apenas para justificar o cumprimento de horário de trabalho dos servidores, pois é o servidor que tem de trabalhar para o órgão funcionar, e não o órgão que tem de funcionar para o servidor trabalhar.

De outro lado, a diversificação de horários de entrada, de saída, de intervalos (pelo quadro de fls. 13 pode-se apurar mais de 12 horários diferentes para um contingente de 24 servidores) deve dificultar sobremaneira o controle administrativo sobre o horário dos servidores, a cujo se vinculam inúmeras normas estatutárias, estipulando direitos e deveres, o que não é conveniente à Administração.

Assim sendo, mais do que a fixação do horário geral de expediente, caberia a Administração da Secretaria da Saúde, pelos órgãos competentes, a subdivisão deste horário geral, em tantos quantos fossem considerados suficientes para o atendimento das necessidades do Órgão, com os respectivos contingentes de servidores e, a partir disto, proceder na indicação dos servidores que irão trabalhar nestes horários fixados, por normativo interno, procurando, então, atender as conveniências dos servidores.

Por fim, no que tange à questão referente ao tempo de intervalo intrajornada, importa referir que a legislação estatutária estadual não apresenta uma norma específica que regre a questão, o que, por si só, não implica a desnecessidade de uma normatização, pelo contrário.

Oportuna a manifestação presente na Informação nº 051/10/PP, de lavra da Procuradora do Estado Karla Luiz Schirmer:

Mas, mesmo no turno da noite, deverá ser observada a necessidade do descanso, mesmo que não haja previsão semelhante ao artigo 71 da CLT, que impõe a obrigatoriedade do intervalo intrajornada, não me parecendo indicado, ou até mesmo possível, a supressão ou compensação do intervalo, por necessário à preservação física e mental do servidor, o que repercute diretamente, por que não dizer, no eficiente desenvolvimento do trabalho.

Nesse sentido a doutrina de Sérgio Pinto Martins:

Intervalos para descanso são períodos na jornada de trabalho, ou entre uma e outra, em que o empregado não presta serviços, seja para se alimentar ou para descansar.

(...)

A natureza jurídica do intervalo para refeição envolve a obrigação do empregado de não trabalhar para repousar ou se alimentar, assim como o empregador deve se abster de exigir trabalho do empregado nesse período. Envolve norma de ordem pública absoluta e o interesse do Estado em preservar a higidez física do trabalhador. Não pode ser modificado pela vontade das partes ou por norma coletiva.

O intervalo serve para o empregado se alimentar, de forma que o organismo possa absorver o alimento de forma normal. Serve, também, para descansar para retornar ao trabalho, restabelecendo seu organismo. Evita que ocorram acidentes, em razão da fadiga física do trabalhador. Fazer a refeição de forma corrida pode trazer estresse aos órgãos do aparelho digestivo.

O objetivo do intervalo é evitar fadiga física e mental, reduzindo a possibilidade de acidentes do trabalho. O trabalhador se alimenta e descansa para poder repor suas energias e voltar a trabalhar

novamente. (Direito do Trabalho, 24. ed., São Paulo: Atlas, 28, pp. 524-5)

Ainda que Informação nº 051/10/PP diga respeito ao exercício de jornada noturna, a orientação nela presente é de todo aplicável ao caso em tela, sendo que o intervalo intrajornada de trabalho exsurge como medida necessária, que extrapola a relação estatutária de trabalho, situando-se no plano da necessidade fisiológica do ser humano e higiene pessoal e do trabalho.

Nesta esteira, temos o paradigma da legislação trabalhista prescrito no art. 71 do diploma celetista:

Art. 71 - Em qualquer trabalho contínuo, cuja duração exceda de seis horas, é obrigatória a concessão de um intervalo para repouso ou alimentação, o qual será, no mínimo, de uma hora e, salvo acordo escrito ou convenção coletiva em contrário, não poderá exceder de duas horas.

§ 1º - Não excedendo de seis horas o trabalho, será, entretanto, obrigatório um intervalo de quinze minutos quando a duração ultrapassar quatro horas.

§ 2º - Os intervalos de descanso não serão computados na duração do trabalho.

O Tribunal Superior do Trabalho, por sua vez, tem normatizado a questão através de Súmulas e Orientações Jurisprudenciais dentre as quais destacamos:

342. INTERVALO INTRAJORNADA PARA REPOUSO E ALIMENTAÇÃO. NÃO CONCESSÃO OU REDUÇÃO. PREVISÃO EM NORMA COLETIVA. INVALIDADE. EXCEÇÃO AOS CONDUTORES DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS, EMPREGADOS EM EMPRESAS DE TRANSPORTE E COLETIVO URBANO (alterada em decorrência do

juízo do processo TST IUJEEDEDRR 1226/25-5-24-.1) – Res. 159/29, DEJT divulgado em 23, 24 e 25.11.29.

I - É inválida cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho contemplando a supressão ou redução do intervalo intrajornada porque este constitui medida de higiene, saúde e segurança do trabalho, garantido por norma de ordem pública (art. 71 da CLT e art. 7º, XXII, da CF/1988), inafiançável à negociação coletiva.

II – Ante a natureza do serviço e em virtude das condições especiais de trabalho a que são submetidos estritamente os condutores e cobradores de veículos rodoviários, empregados em empresas de transporte público coletivo urbano, é válida cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho contemplando a redução do intervalo intrajornada, desde que garantida a redução da jornada para, no mínimo, sete horas diárias ou quarenta e duas semanais, não prorrogada, mantida a mesma remuneração e concedidos intervalos para descanso menores e fracionados ao final de cada viagem, não descontados da jornada.

Registre-se que a CRFB/88 respalda toda a normatividade referida:

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

(...)

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

As normas trabalhistas referidas contêm importante parâmetro para a quantificação temporal do intervalo em jornadas de trabalho, mesmo no âmbito da relação estatutária, não só prescrevendo uma norma geral, mas também acenando com normas e orientações a serem observadas em situações particulares, de cujo conjunto pode-se extrair um termo médio ou referencial para a relação estatutária diferenciada em termos de horário de trabalho.

Ressalte-se, sem prejuízo do exposto, que o princípio da autonomia dos Entes Públicos, de fulcro constitucional, fornece respaldo jurídico-constitucional para que a Administração se valha de medidas e atos administrativos ou legislativos próprios, tendo em vista circunstâncias concretas, que permitam o equacionamento de questões que são próprias da realidade administrativa e impõem ao Administrador a tomada de decisões.

O princípio em questão, como todos os princípios constitucionais, tem sua normatividade indiscutível e operativa, de plano, não podendo ser considerado uma regra programática ou do gênero.

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela denominada *tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração* (MORAES, ALEXANDRE DE. Direito constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 24, p. 272).

A auto-administração do Ente Federado implica a competência para editar atos administrativos de toda ordem, vinculados ou discricionários, inclusive no que diz respeito ao seu funcionalismo, regime jurídico, estrutura, direitos e deveres, etc.

E é no âmbito de sua autonomia e capacidade de auto-administração que o Estado estipula horários e carga horária de trabalho, por exemplo, no âmbito da Administração Pública Estadual, a fim de compatibilizá-los às suas necessidades e ao interesse público, em última instância.

Sem prejuízo do exposto, ainda que a aplicação das normas trabalhistas não tenha obrigatória incidência no âmbito da relação estatutária, considerando a autonomia constitucional de que goza a Administração Pública, elas integram um peculiar sistema jurídico de que muito se vale a Administração Pública

para a resolução de suas questões de natureza estatutárias e funcionais de toda ordem.

Nesta esteira e considerando ainda as peculiaridades das atividades desenvolvidas no âmbito da Assessoria Jurídica da Secretaria da Saúde, há que se ter como razoável o estabelecimento de um intervalo mínimo de 30 (trinta) minutos, para uma jornada de 8 (oito) horas diárias (registre-se que o Decreto nº 37.955, de 27 de novembro de 1997, estipulara horário de expediente das 12 às 19 horas, *em expediente contínuo, assegurado aos servidores o intervalo de trinta minutos para repouso ou alimentação*), presumindo-se a conveniência da Administração Pública, o que se deve revelar concretamente, no dia a dia, mediante a confirmação de que, efetivamente, os servidores estão observando o referido intervalo, mostrando-se o mesmo suficiente e adequado, de fato e de direito, sob pena da necessidade de reverem-se as normas estipuladoras do intervalo para alimentação e/ou repouso, posto que não se incorporam ao patrimônio jurídico dos servidores, conforme já bem referido anteriormente.

Por todo o exposto, a título de conclusão temos:

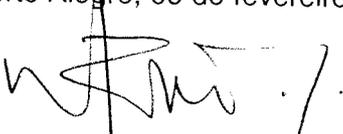
a) não há óbices ao estabelecimento de horário diferenciado de expediente para a Assessoria Jurídica da Secretária Estadual de Saúde, devendo o Secretário da Pasta fixar o horário geral de expediente do Órgão, considerando as suas peculiaridades;

b) é recomendável, visando o interesse da administração, a subdivisão lógica e coerente do horário geral de expediente, em jornadas suficientes para o atendimento das necessidades do Órgão, com os respectivos contingentes de servidores e, a partir disto, proceder na indicação dos servidores que irão trabalhar nestes horários fixados;

c) o intervalo intrajornada é imperativo de ordem pública, mostrando-se razoável a fixação num mínimo de 30 (trinta) minutos para repouso e/ou alimentação, presumindo-se a conveniência administrativa que, no entanto, deve revelar-se concretamente, nos termos da presente informação, sob pena de serem revistas as normas estipuladoras do intervalo intrajornada.

É a Informação.

Porto Alegre, 09 de fevereiro de 2012.



**ELDER BOSCHI DA CRUZ,
PROCURADOR DO ESTADO.**

Expediente 112833-20./10-0



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo n.º 112833-20.00/10-0

**Acolho as conclusões da Informação n.º 017/12/PP ,
da Procuradoria de Pessoal, de autoria do Procurador do
Estado Doutor ELDER BOSCHI DA CRUZ.**

Restitua-se o expediente à Secretaria da Saúde.

Em 22 de fevereiro de 2012.

**Bruno de Castro Winkler,
Procurador-Geral do Estado, em exercício.**