



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL
AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

PARECER nº 00376/2023/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.020182/2023-63

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA - UFERSA.

ASSUNTOS: LEGALIDADE DE MINUTA DE PORTARIA.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. GABINETE DA REITORIA. ASSESSORIA ESPECIAL. CONSULTA. UFERSA. SERVIDORES. RECESSO NATALINO E DE FIM DE ANO. PORTARIA SRT/MGI Nº 5.503, DE 20 DE SETEMBRO DE 2023. PROGEPE. MINUTA DE PORTARIA. COMPENSAÇÃO DE HORAS. AÇÕES E ATIVIDADES. POSSIBILIDADE. MINUTA. APROVAÇÃO.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta promovida pela Assessoria Especial da Reitoria sobre a legalidade de minuta de Portaria que estabelece orientações aos(as) servidores(as) da UFERSA acerca do recesso natalino e de fim de ano, de modo que os autos foram encaminhados para apreciação da **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002^[1]. Além disso, o TCU, no Acórdão/Plenário nº 3.241/2013, já se manifestou nestes termos:

[...]

Conforme dispõe o artigo 2º, inciso II, alínea “b”, c/c artigo 11, inciso VI, alínea “a”, da Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União), e orientação normativa da Advocacia Geral da União, expressa nas Notas DECOR/CGU/AGU Nº 007/2007- SFT e 191/2008-MCL, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, dentre as quais se inclui a emissão de parecer prévio e obrigatório sobre a aprovação de minutas de contratos e de convênios a que alude o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Assim, tais atribuições não podem ser

substituídas pelas opiniões emitidas pelos adjuntos jurídicos, assessores jurídicos civis e militares bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros do AGU.

[...].

2. Os autos, encaminhados/recebidos a esta Procuradoria Federal em **28/11/2023**^[2], estão instruídos com os seguintes elementos:

Sequência 1

(a) documento com teor da consulta formalizada pela Assessoria Especial da Reitoria;

Sequência 2

(b) minuta de portaria normativa nº xxx, de xx de novembro de 2023, que estabelece orientações aos (as) servidores(as) da UFERSA acerca do recesso para comemoração das festas de final de ano;

Sequência 3

(c) portaria SRT/MGI nº 5.503, de 20 de setembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União, que estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, acerca do recesso para comemoração das festas de final de ano;

Sequência 4

(d) nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME, sobre esclarecimentos e uniformização acerca da aplicabilidade da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNPD de que trata o Decreto nº 9.991, de 2019 e da Instrução Normativa Nº 201, de 11 de setembro de 2019; e

Sequência 5

(e) resolução CONSAD/UFERSA nº 002/2020, de 10 de fevereiro de 2020, que institui o Programa de Qualidade de Vida no Trabalho na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

3. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3]-[4]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a

análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB).

6. Na consulta em apreço existe, tão somente, a pretensão de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes, como no caso, que exige **manifestação jurídica sobre a legalidade de minuta de Portaria que estabelece orientações aos(as) servidores(as) da UFERSA acerca do recesso natalino e de fim de ano**. Desse modo, cumpre transcrever os principais dispositivos da mencionada portaria, nesses termos:

PORTARIA NORMATIVA Nº XXX, DE XX DE NOVEMBRO DE 2023

[...]

resolve:

Art. 1º Estabelecer a forma de compensação do recesso para comemoração das festas de final de ano, as quais compreenderão os períodos de 26 a 29 de dezembro de 2023 e de 2 a 5 de janeiro de 2024.

[...]

§ 3º O recesso deverá ser compensado no período de 2 de outubro de 2023 até dia 31 de maio de 2024, mediante horas de trabalho e/ou nos seguintes termos:

I – participação em ações de desenvolvimento em serviço/treinamentos regularmente Instituídos (Webinários, Cursos de capacitação) ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP ou pelo Setor de capacitação da DDP/PROGEPE, conforme estabelecido pelo Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2023 e 2024;

II- participação nas atividades do Programa Qualidade de Vida no Trabalho da UFERSA, realizadas fora do horário de expediente;

III- participação em atividades de projetos de inovação, pesquisa e extensão da Ufersa, realizadas fora do horário de expediente, atestadas mediante declaração do (a) Coordenador (a) do projeto;

[...]

Art. 3º Para os (as) servidores(as) participantes do Programa de Gestão de Desempenho - PGD, a referida compensação deverá ser realizada pelo cumprimento de todas as entregas pactuadas no plano de trabalho

equivalentes às horas a serem compensadas.

Art. 4º Nos casos dos incisos do art. 1º, as horas abatidas do total de horas pendentes de compensação corresponderão à respectiva carga horária do curso, evento ou atividade, realizado(a) ou finalizado(a) a partir da publicação desta norma.

§ 1º A comprovação da carga horária dar-se-á por meio de Certificado emitido(a) pela ENAP ou Setor de Capacitação SCA/DDP/PROGEPE, evento ou atividade, com indicação das horas e do período de realização.

2º As horas dedicadas para realização de curso, evento ou atividade para fins de compensação não deverão ser contabilizadas, caso tenha sido realizada durante a jornada de trabalho, a fim de evitar o cômputo em duplicidade.

[...]

7. A Minuta de Portaria se ampara na portaria SRT/MGI nº 5.503, de 20 de setembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União (*vide* alínea c, sequência 3), que estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, acerca do recesso para comemoração das festas de final de ano, nesses termos:

PORTARIA SRT/MGI Nº 5.503, DE 20 DE SETEMBRO DE 2023

[...]

Art. 2º O recesso para comemoração das festas de final de ano (Natal e Ano Novo) compreenderá os períodos de 26 a 29 de dezembro de 2023 e de 2 a 5 de janeiro de 2024.

§ 1º Os agentes públicos devem se revezar nos dois períodos comemorativos estabelecidos no caput, preservando os serviços essenciais, em especial o atendimento ao público

§ 2º O recesso deverá ser compensado no período de 2 de outubro de 2023 até dia 31 de maio de 2024, nos seguintes termos:

I - para os agentes públicos que exercem as suas atividades presencialmente e não participam do Programa de Gestão e Desempenho - PGD, a referida compensação deverá ser realizada mediante antecipação do início da jornada diária de trabalho ou de sua postergação, respeitando-se o horário de funcionamento do órgão ou entidade; e

II - para os agentes públicos que estão participando do Programa de Gestão e Desempenho - PGD, na modalidade presencial ou teletrabalho, em regime de execução integral ou parcial, a referida compensação deverá ser realizada pelo cumprimento de todas as entregas pactuadas no plano de trabalho equivalentes às horas a serem compensadas.

[...]

8. Como exposto na própria consulta, aliás, de forma bem analítica, a possibilidade de compensação de horas, tendo em vista a participação nas atividades expostas na Minuta da Portaria, fundamenta-se no argumento de que há uma margem de discricionariedade da gestão da IFES para definir a disponibilidade funcional no atendimento de objetivos abrangentes relacionados à prestação do serviço público, notadamente quanto aos reflexos positivos da capacitação funcional no serviço público como um todo. Evidentemente, não se abonando as horas destinadas ao recesso natalino e de fim de ano, cria-se uma margem de apreciação sobre a

melhor forma de contemplar a exigência de compensação de horas. Nesse sentido, é importante destacar que a compensação de horas trabalhadas não alcança as capacitações que geram afastamento, **atendendo**, assim, **(a)** às determinações do Decreto nº 9.991/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, bem como **(b)** aos prognósticos da Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME, nesses termos:

Decreto nº 9.991/2019

Art. 19. [...].

§ 2º As ações de desenvolvimento que **não necessitem de afastamento** e que ocorrerem durante o horário de jornada de trabalho do servidor também deverão ser registradas nos relatórios anuais de execução para fins de gestão das competências dos servidores em exercício nos órgãos e nas entidades.

[...]

Nota Técnica SEI Nº 7058/2019/ME

[...]

4. [...] 4.1 O atual Decreto traz nova compreensão sobre afastamentos do servidor para participação em ações de desenvolvimento, considerando o instituto "afastamento" para as finalidades de que trata o artigo 18 do referido Decreto nº 9.991/2019 apenas quando este for integral, ou seja, somente quando o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, conforme dispõe o artigo 19. Cabe aos órgãos e entidades a definição dessa inviabilidade conforme § 1º do artigo 27 da Instrução Normativa nº 201/2019, preservando a autonomia dos órgãos e entidades. Em suma, o que não se enquadrar como afastamento deverá ser considerado como "ação de desenvolvimento em serviço".

[...]

9. Para além disso, oportuno ressaltar que a UFERSA, com a proposta de Minuta de Portaria, manifesta a preocupação em promover estímulo à capacitação profissional e à integração dos servidores nas atividades desenvolvidas na instituição, o que denuncia o alinhamento com a Lei nº 14.681/2023, que Institui a Política de Bem-Estar, Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho e Valorização dos Profissionais da Educação. Além disso, é interessante mencionar os propósitos da Resolução CONSAD/UFERSA nº 002/2020, de 10 de fevereiro de 2020 (*vide* alínea e, sequência 5), que institui o Programa de Qualidade de Vida no Trabalho na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), nesses termos.

Resolução CONSAD/UFERSA nº 002/2020, de 10 de fevereiro de 2020.

[...]

RESOLVE:

Art. 1º Instituir o Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (PQVT) da Ufersa, que tem por objetivo realizar ações que promovam a saúde e o bem-estar dos servidores.

[...]

Art. 10.O servidor poderá participar das ações vinculadas ao PQVT que ocorram no horário de trabalho, com a devida anuência da chefia imediata.

[...]

10. Dessa forma, a própria consulta já traz importantes dispositivos normativos que ensejam a possibilidade da pretensão da UFERSA em relação à compensação de horas por meio da participação em atividades e ações. Entretanto, diferentemente da hipótese mencionada na Resolução acima, a Portaria exige a atividade ocorra necessariamente fora do horário de trabalho. Com relação ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), que já dispensa um regime diferenciado de cumprimento de carga horária, a questão assume outros ares, isto é, **se a atividade não mais compreende a dinâmica ordinária relativa ao cumprimento de horários [e precisamente nessa hipótese]**, por certo, a questão do recesso natalino e de fim de ano, precisamente para os servidores contemplados com o programa, não expressa propriamente um dilema, haja vista a enorme liberdade funcional no atendimento da carga horária.

11. Portanto, não se vislumbra impeditivo normativo na compensação de horas pelas capacitações expostas na Minuta de Portaria, levando em consideração que as horas não serão abonadas, mas utilizadas em capacitações autorizadas pela UFERSA, inclusive, **fora do horário de trabalho**, o que contribui positivamente com os propósitos da instituição, tendo em vista o incentivo à participação em ações de desenvolvimento em serviço/treinamentos regularmente instituídos, atividades do Programa Qualidade de Vida no Trabalho da UFERSA e em atividades de projetos de inovação, pesquisa e extensão da UFERSA.

3. CONCLUSÃO.

12. Ante o exposto, conclui-se^[5] pela legalidade de Minuta de Portaria que estabelece orientações aos(as) servidores(as) da UFERSA acerca do recesso natalino e de fim de ano.

13. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró, segunda-feira, 11 de dezembro de 2023.

Raimundo Márcio Ribeiro Lima

Procurador-Federal

Procurador-Chefe da PF/UFERSA

NOTAS

[1] Eis o dispositivo:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: “Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo”.

[3] Conforme a BPC nº 07:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) *de mérito*, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) *de legalidade*, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) *facultativos*, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) *obrigatórios*, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) *vinculantes*, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091020182202363 e da chave de acesso afac8c8f



Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MÁRCIO RIBEIRO LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1361347019 e chave de acesso afac8c8f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MÁRCIO RIBEIRO LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 11:36. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
