

Jornada de Trabalho

**Grupo de Trabalho
instituído pela Portaria MPS nº 238, de 28 de abril de 2011**

INDICE

1. Ampliação do horário de atendimento para 12 horas ininterruptas e jornada de 06 horas.	3
CONTEXTUALIZAÇÃO	4
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
ESTATÍSTICAS DE PRODUTIVIDADE.....	10
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.....	15
CONCLUSÃO.....	19
O caso da Defensoria Pública da União	20
2. Regime de trabalho de 7 horas ininterruptas e horário flexível.....	22
Da autonomia administrativa do INSS para a fixação de sua jornada de trabalho.....	22
Sobreaviso e horário flexível.....	24
CONCLUSÃO.....	26
A Jornada de trabalho do Ministério Público da União.....	27
A Jornada de trabalho do Tribunal de Contas da União.....	28

1. Ampliação do horário de atendimento para 12 horas ininterruptas e jornada de 06 horas.

1. O horário de atendimento e a jornada de trabalho dos servidores do INSS, com foco principal sobre os que atuam nas Agências da Previdência Social, deve contemplar a possibilidade de aplicação do disposto no Art. 3º do Decreto Nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, o qual versa

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. (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003)

2. Fraciona-se a presente argumentação em 5 (cinco) partes distintas, a saber:

I – Contextualização: onde serão trazidos os elementos históricos relacionados ao tema;

II – Fundamentação teórica: com os principais argumentos utilizados nas discussões sobre a duração da jornada de trabalho;

III – Estatísticas de produtividade: onde serão agrupados e interpretados os dados relacionados com os principais indicadores de desempenho do INSS, em períodos históricos definidos;

IV – Fundamentação legal: baseada no conjunto de ordenamentos jurídicos acerca do tema;

V – Conclusão: argumentação final e apresentação da proposta.

3. A base legal do estudo é formada principalmente pelas Leis Nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.667, de 14 de maio de 2003 e 10.855, de 1º de abril de 2004, além do Decreto Nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e das Resoluções nºs 142/INSS/DC, de 13 de novembro de 2003, 6/INSS/PRES, de 4 de janeiro de 2006 e 65/INSS/PRES, de 25 de maio de 2009;

4. O referencial teórico baseia-se em produções literárias promovidas por acadêmicos e entidades como a Organização Internacional do Trabalho – OIT, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego.

CONTEXTUALIZAÇÃO

5. Há décadas, o tema “Jornada de Trabalho” tem sido alvo de discussões entre o Governo e entidades representativas dos servidores públicos. No âmbito do INSS não tem sido diferente. Fundamentando-se na Lei nº 8.112/90, que estabelece os limites mínimo e máximo da jornada do servidor público em 6 e 8 horas diárias, respectivamente, muitas categorias cumpriram, até recentemente, jornada de 30 horas semanais;

6. Em 2005, a atuação de órgãos de controle externo provocou alterações importantes na normatização da extensão do horário de atendimento e jornada de trabalho no INSS. Uma representação acatada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em sessão plenária realizada em outubro daquele ano, determinou que os servidores cumprissem a jornada de acordo com o Decreto nº 1.590/95, que regulamenta a questão. Até então, tem-se que muitos servidores do Instituto cumpriam, indiscriminadamente, jornada diária de 6 horas, com base no item 4 da Resolução INSS/DC nº 142/2003:

4. A jornada de trabalho dos servidores do Instituto ocupantes de cargos de provimento efetivo será de 6 (seis) horas diárias, estando os mesmos sujeitos a carga horária semanal de 30 (trinta) horas, exceto os cargos estabelecidos em lei específica.

7. A Presidência do INSS buscou, com orientações dos órgãos jurídicos, implementar as alterações apontadas pelo TCU, publicando a Res. Nº 6/2006 para disciplinar a jornada, reforçando o entendimento de que apenas nas Agências que cumprissem o horário de funcionamento das 7h às 19h e atendimento das 8h às 18h, ininterruptamente, haveria a possibilidade de cumprir a jornada de 30 horas semanais. A norma foi corroborada por relatório de acompanhamento do TCU (Acórdão 2292/2005 - Plenário):

RESOLUÇÃO Nº 6/INSS/PRES, DE 4 DE JANEIRO DE 2006

Art. 2º Fixar, para as Agências da Previdência Social, os horários de funcionamento nos dias úteis, das 7:00 às 19:00 horas e de atendimento nos dias úteis, das 8:00 às 18:00 horas, ininterruptamente.

(...)

*Art. 6º Nas Agências da Previdência Social em que vigorarem os horários de funcionamento e atendimento estabelecidos no art. 2º, os serviços serão realizados em **regime de turnos ou escalas**.*

*§ 1º Nos casos de que trata este artigo, fica autorizado aos servidores cumprir jornada de trabalho de **seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais**, dispensado o intervalo para refeições, nos termos do art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995.*

§ 2º Para a flexibilização da jornada, autorizada no parágrafo anterior, deverá ser afixada, nas dependências da unidade de atendimento, em local visível e de grande circulação, quadro atualizado com a escala nominal dos servidores, constando dias e horários dos seus expedientes.;

8. Em 25 de maio de 2009, o Presidente do INSS fez publicar a Resolução INSS/PRES nº 65, fixando novas regras para o cumprimento da jornada. A principal alteração da norma, com relação às anteriores de mesma natureza, foi a **supressão**

da possibilidade de adoção da jornada prevista no art. 3º do Dec. 1.590/95, estabelecendo, dessa forma, a jornada de 40 horas semanais para todos os servidores do INSS, independente de suas atividades e local de lotação;

19. Inegavelmente, a norma suscitou considerável alteração na cultura organizacional, exigindo readequação da infraestrutura de atendimento para acomodar os servidores à jornada diária de trabalho.

10. Um dos fatores que podem ter contribuído para a decisão de adotar a jornada única de 40 horas para todos os servidores do INSS, foi a possibilidade de redução opcional facultada pelo art. 4º-A da Lei Nº 10.855/2004. Este dispositivo permite a qualquer integrante da Carreira do Seguro Social, independente de sua área de atuação, cumprir jornada de 30 horas semanais, desde que formalize opção que o sujeita a redução proporcional da remuneração:

LEI Nº 10.855, DE 1º DE ABRIL DE 2004

Art. 4º-A. É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social.

§ 1º A partir de 1º de junho de 2009, é facultada a mudança de jornada de trabalho para trinta horas semanais para os servidores ativos, em efetivo exercício no INSS, com redução proporcional da remuneração, mediante opção a ser formalizada a qualquer tempo, na forma do Termo de Opção, constante do Anexo III-A;

11. Com relação aos indicadores de desempenho, podemos dizer que o processo contínuo de alcance da excelência, meta perseguida pela gestão do INSS nos últimos anos, fez com que o Instituto alcançasse patamares de qualidade inimagináveis até pouco tempo atrás. E não se pode negar que, dos três pilares básicos da Casa - infraestrutura, tecnologia e pessoas – este último teve maior parcela de responsabilidade pelo que foi alcançado;

12. Destaque-se que os resultados, dignos de reconhecimento público, foram alcançados **ainda durante o período em que as Agências funcionavam em horário estendido de atendimento e turnos de 6 horas diárias;**

13. Por conta disso, pensando na organização do ambiente de trabalho, no melhor aproveitamento da estrutura física disponível, na melhoria da produtividade - reforçando os níveis de excelência já alcançados - e na prevenção da saúde e qualidade de vida dos servidores é que passaremos a **argumentar em favor da ampliação do horário de atendimento, o que permite a realização da jornada de trabalho em turnos de 6 horas, conforme previsto pela legislação federal (art. 3º do Dec. 1.590/1995);**

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

14. O tempo dedicado pelos trabalhadores no labor diário tem sido discutido mundo afora por estudiosos de várias áreas, em especial economistas, juristas, sociólogos e profissionais da área de saúde. Para Zeni (2006)¹, *A duração do trabalho tem ligação direta com o tempo de vida dos indivíduos*. Ele lembra que

De tamanha relevância o tema que ganhou cores na Declaração de Direitos do Homem (1948):

Art. XXIV – Todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas

15. Antes mesmo da publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização Internacional do Trabalho já tratava do assunto. A Convenção nº 1 da OIT, de 1919, trata justamente da limitação de oito horas diárias e 48 horas semanais para a jornada de trabalho no setor manufatureiro (LEE et al, 2001)². Para os autores *havia evidências de que jornadas excessivas podiam ser danosas à eficiência econômica e à boa condição física e moral dos trabalhadores, além de serem incompatíveis com a democracia política;*

16. Esta primeira norma, que completa 100 anos no final da próxima década, influenciou na criação de outras com o mesmo sentido, fazendo com que o limite de 48 horas fosse adotado como meta em quase todos os países. No Brasil, a Constituição de 1988 reduziu para 44 horas semanais o limite da jornada que desde 1934 era de 48 horas.

17. Nacionalmente, vivemos um período de especial exaltação popular em defesa da redução da jornada de trabalho. A proposta é que os trabalhadores da iniciativa privada sejam submetidos a uma jornada máxima de 40 horas semanais, com dispositivos legais que inibam também a realização de horas-extras;

18. Do ponto de vista dos empregadores, a medida oneraria a já pesada carga de impostos das empresas. Do lado de quem defende a redução, os argumentos são de ordem econômica, social e individual: além da geração de empregos – estima-se que sejam abertos até 3 milhões de novos postos com a medida – o maior tempo vago possibilitaria aos trabalhadores otimizar suas interações sociais (lazer, educação, cultura), fortaleceria os laços familiares e propiciaria mais qualidade de vida à população ocupada;

19. Em um Relatório Técnico³ elaborado para a Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, o DIEESE apontou que

(...) pode-se caracterizar o tempo de trabalho no Brasil como um tempo extenso, flexível e intenso. Em função desse aumento do processo da intensificação da jornada de trabalho,

¹ ZENI, Alessandro Severino Valler. *Jornada de Trabalho e Aspectos Atuais in Remuneração e Jornada de Trabalho - Temas Atuais*. Juruá Editora, Curitiba-PR, 2006.

² LEE, Sangheon; MCCANN, Deirdre; MESSENGER, Jon C. *Duração do trabalho em todo o mundo: tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada*. Secretaria Internacional de Trabalho – OIT, Brasília, 2009.

³ Brasil – Ministério do Trabalho e Emprego – Secretaria Executiva. *Relatório Técnico A Jornada de Trabalho no Brasil* – DIEESE, 2007.

aprofundado desde os anos 1990, um grande número de trabalhadores tem contraído várias doenças ocupacionais, como por exemplo, o estresse, a depressão e lesão por esforços repetitivos, entre outras.

20. O jurista Marcos Fernandes Gonçalves⁴ acrescenta às patologias anteriormente elencadas o *bornout*⁵, doença ocupacional que é traduzida comumente como **síndrome do esgotamento profissional**. No artigo em que opõe os princípios do crescimento clássico frente ao sustentável, ele considera que

(...) a sociedade deve refletir qual o maior bem a ser protegido: crescimento econômico puro e simples, tendo em vista somente o lucro, evitando-se o máximo possível qualquer forma de custo; ou crescimento econômico sustentável, preservando-se o meio-ambiente do trabalho, o que poderia propiciar aos empregados melhores condições de segurança, higiene e saúde.

21. É, portanto, na integridade física e psicológica dos trabalhadores que reside um dos principais argumentos em favor da adoção de jornadas menos estafantes. Isto porque “o tempo, único recurso efetivamente não-renovável, constitui elemento essencial na nossa qualidade de vida”. (DOWBOR, 2001)⁶

22. CARDONA e ALI⁷ destacam que

De regra, todas as legislações se preocupam com as relações trabalhistas, e têm como tendência procurar limitar o tempo de trabalho do empregado no desempenho de suas atribuições, tanto por razões biológicas como psicológicas

23. Em oposição a esta tendência, empregadores destacam a queda de produtividade como um dos riscos da redução da jornada de trabalho. As autoras contrariam este argumento defendendo que

Atualmente, tem-se evidenciada a relação direta entre a produtividade, o descanso e a qualidade de vida no trabalho (...) empregados com uma rotina de trabalho menos exaustiva produzem mais (grifamos)

24. E complementam, opondo-se aos que defendem que a jornada menor trará impactos macroeconômicos negativos para o País:

De nossa parte, entendemos (...) que é precipitada a posição de que a imposição de limites ao tempo destinado à execução do trabalho

⁴ GONÇALVES, Marcos Fernandes. *Redução da jornada de trabalho e preservação da saúde: crescimento econômico clássico versus sustentabilidade*. Disponível em <http://www.juslaboral.net/2010/03/reducao-da-jornada-de-trabalho-e_22.html> Acesso em 9ago2010.

⁵ A síndrome de Burnout (do *inglês to burn out*, queimar por completo), também chamada de síndrome do esgotamento profissional, foi assim denominada pelo psicanalista nova-iorquino, Freudenberger, após constatá-la em si mesmo, no início dos anos 1970. Essa síndrome se refere a um tipo de estresse ocupacional e institucional com predileção para profissionais que mantêm uma relação constante e direta com outras pessoas, principalmente quando esta atividade é considerada de ajuda (médicos, enfermeiros, professores). Fonte: Wikipédia – Síndrome de Bornout. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%ADndrome_de_Burnout> Acesso em 10ago2010.

⁶ DOWBOR, Ladislau. *O que acontece com o trabalho?* Ed. Senac, São Paulo, 2001.

⁷ CARDONA, Angela Maria Alves e ALI, Nádia Ahmad Omar. *Direito individual do trabalho*. Editora da ULBRA – Universidade Luterana do Brasil, Canoas-RS, 2001.

(...) impede o desenvolvimento econômico, porquanto este reflete diretamente em qualidade de trabalho e de produção e não necessariamente em tempo de trabalho. Sabidamente, o trabalhador em boas condições de saúde física e emocional produz mais, e essa é a relação custo-benefício que gera qualidade de trabalho, e, por via de consequência, desenvolvimento

25. Posição defendida igualmente por DOWBOR (2001), quando diz que

*(...) é preciso constatar que o essencial não é produzir mais, mas sim produzir melhor, coisas mais úteis, de maneira que não nos impeça de viver. O mote de uma recente conferência de economistas resume bem a nova consciência que surge: **Crescer por crescer é a lógica da célula cancerosa (grifamos)***

26. Se a defesa de uma jornada de trabalho menos exaustiva chega a este nível em meio aos trabalhadores da iniciativa privada, diferente não poderia ser quando nos referimos aos servidores públicos, **especialmente quando tratamos daqueles que estão diariamente em contato com a população atendida pelo seu órgão**, o que no caso do INSS assume proporções gigantescas⁸;

27. Isto fez com que, por exemplo, os bancários tivessem garantido uma jornada de trabalho menor que as demais categorias. O ritmo de trabalho observado nas instituições bancárias, não obstante os avanços tecnológicos que permitem hoje realizar mais atividades em menor espaço de tempo, fez com que fosse reconhecido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, o direito destes profissionais a uma jornada não superior a 30 horas semanais (artigos 224 e 226 da CLT);

28. Apesar disso, as exigências do modelo de sociedade capitalista muitas vezes impõem aos bancários a necessidade de ampliar seu horário de trabalho para além das 6 horas diárias convencionadas, desfigurando o conceito de serviço extraordinário previsto na Constituição Federal. Contra isso, entidades de representação sindical já ventilam a possibilidade de reduzir ainda mais a jornada, conforme se pode notar do trecho da entrevista⁹ abaixo:

Nas últimas campanhas salariais temos reivindicado a diminuição da jornada para 25 horas, por conta do ritmo intenso exigido no meio, que tem apresentado um alto nível de adoecimento na categoria, muito em decorrência da enorme pressão que hoje o bancário e a bancária estão expostos

29. Há que se considerar a similaridade das atividades desenvolvidas entre bancários e previdenciários, no atendimento ao público, guardadas as suas especificidades.

30. É imperioso também refletir sobre o perfil dos servidores da Instituição, quanto à sua escolaridade, sexo e faixa etária. Na mesma entrevista citada anteriormente, Freitas destaca que

⁸ De janeiro a junho de 2010, foram atendidas 23 milhões de pessoas nas Unidades de Atendimento. No mesmo período, a Central 135 recebeu 37,4 milhões de ligações. Fonte: INSS em Números – Junho/2010.

⁹ Redução da Jornada é qualidade de vida. Entrevista concedida por Vagner Freitas, presidente da Contraf, ao Portal do Mundo do Trabalho Disponível em <<http://www.cut.org.br/content/view/9778/170/>> Acesso em 9ago2010.

(...) na própria sociedade – ainda machista e preconceituosa (...) a maioria das mulheres, lamentavelmente, além de fazer seu trabalho cotidiano acaba sendo levada a uma jornada dupla de trabalho e, conseqüentemente, às ações maléficas causadas por este esforço. Isso acontece em todas as categorias, porém, nas categorias que têm um número grande de mulheres é ainda mais problemático

31. Do quadro ativo de servidores do INSS, 56,14% são mulheres e 67,4% estão na faixa etária de 46 a 70 anos¹⁰. Este perfil denota que, no caso das mulheres principalmente, as tarefas domésticas e o cuidado dos filhos divide o tempo com a jornada de trabalho. Assim como há uma parcela considerável de servidores sujeitos às patologias próprias das idades mais avançadas;

32. Forçoso ainda levar em conta a realidade dos servidores que residem em grandes centros urbanos, enfrentando, muitas vezes, longos períodos de tempo para se deslocarem de casa para o trabalho e vice-versa. A esse respeito, afirma DOWBOR (2001):

A urbanização e o peso das metrópoles, em particular, transformam o transporte até o local de trabalho num martírio para muita gente. (...) esse elemento de estresse e esgotamento tem forte impacto sobre a produtividade e priva o trabalhador de uma fatia importante do seu tempo de vida

33. São, portanto, condições que não se pode desconsiderar quando se discute jornada de trabalho no âmbito do INSS, pois é preciso tratar o trabalhador de forma integral. Nesse sentido, de acordo com o já citado “Relatório Técnico A Jornada de Trabalho no Brasil”, da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego “a redução da jornada de trabalho, também tornará possível, ao trabalhador, dedicar mais tempo para o convívio familiar, o estudo, o lazer e o descanso”.

34. A proposição acima ganha maior força quando relembramos que o Brasil é signatário da Declaração de Mar Del Plata¹¹, de onde se originou a Agenda Nacional do Trabalho Decente. No documento, o Governo brasileiro compromete-se a

(...) implementar políticas ativas que gerem trabalho decente e criem condições de emprego de qualidade, que dotem as políticas econômicas e a globalização de um forte conteúdo ético e humano, que coloquem a pessoa no centro do trabalho, da empresa e da economia. Promoveremos o trabalho decente, ou seja, os direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social. (Parágrafo 21)

¹⁰ PeRHfil 2010 – Indicadores do Corpo Funcional, Diretoria de Recursos Humanos, março/2010. Disponível em <<http://www-insprevnet/downloads/drh/perfil/2010/201003/21IndicadoresDoCorpoFuncional.pdf>> Acesso em 10ago2010.

¹¹ A promoção do Trabalho Decente é considerada uma prioridade política do Governo brasileiro, assim como dos demais governos do hemisfério americano. Essa prioridade foi discutida e definida em 11 conferências e reuniões internacionais de grande relevância, realizadas entre setembro de 2003 e novembro de 2005. Entre estas se destacam a Conferência Regional de Agenda Nacional de Trabalho Decente e Emprego do Mercosul (Buenos Aires, abril de 2004), a XIII e a XIV Conferências Interamericanas de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA) – Salvador, setembro de 2003, e Cidade do México, setembro de 2005 –, a Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) – Nova York, setembro de 2005 – e a IV Cúpula das Américas – Mar del Plata, novembro de 2005. Fonte: Agenda Nacional do Trabalho Decente. OIT Brasil, 2006. Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>> Acesso em 10ago2010.

35. Conforme disposto na Agenda,

No Brasil, a promoção do Trabalho Decente passou a ser um compromisso assumido entre o Governo brasileiro e a OIT a partir de junho de 2003, com a assinatura, pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelo Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, do Memorando de Entendimento que prevê o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, em consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores.

36. Desse Programa, destacamos duas linhas de ação constantes da **Prioridade 1: Gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento:**

- *Implementação de uma Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, em consonância com as normas internacionais do trabalho sobre a matéria.*

- *Identificação de mecanismos e desenvolvimento de ações voltadas à garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável.*

37. Esses argumentos, embora voltados essencialmente aos trabalhadores da iniciativa privada, cabem perfeitamente na discussão da jornada de trabalho do INSS, tendo em vista a necessidade de reorganização do atendimento e a otimização dos recursos disponíveis evidenciadas neste estudo, o que pode ser alcançado com a ampliação do horário de atendimento e consequente adoção da jornada em turnos de 6 horas ininterruptas, por servidor.

ESTATÍSTICAS DE PRODUTIVIDADE

38. Um ponto que merece especial atenção na discussão sobre a jornada de trabalho é a produtividade que se espera do trabalhador no desempenho de suas atividades laborais. No âmbito privado, essa produtividade está intrinsecamente ligada à produção de bens e consequentemente ao lucro dos detentores do capital.

39. No serviço público, particularmente em instituições como o INSS, devido ao caráter imaterial da produção, próprio da prestação de serviços e também por conta da gratuidade do atendimento, os objetivos voltam-se para o lucro social.

40. A produtividade, neste caso, está ligada tanto à **quantidade** quanto à **qualidade** do atendimento. O desafio é conjugar esses dois fatores de modo que a Instituição possa cumprir suas competências regimentais com efetividade. É preciso encontrar formas eficientes e eficazes de atender a demanda, sem perder de vista o zelo devido;

41. Quanto a isso, verificamos que, comparando-se os resultados dos últimos 30 (trinta) meses, os índices de produtividade não tiveram impacto positivo na medida certamente esperada, após a ampliação do tempo de trabalho dos servidores. Muitos, inclusive, apresentam resultados menos favoráveis que antes, como veremos a seguir. **Pode-se concluir que a produtividade não acompanhou, em termos proporcionais, o aumento da jornada de trabalho dos servidores das Agências.**

42. Observando-se a **Tabela 1** percebe-se que a ampliação no volume de benefícios requeridos de janeiro a julho de 2008 e 2009 foi de 12,54%, enquanto que

nos mesmos meses de 2009 para 2010 houve redução de 0,79%. Ressalte-se que hoje, com a utilização do Agendamento Eletrônico, a demanda para requerimentos é totalmente controlada, em função da oferta de vagas;

Benefícios Requeridos					
COMPETÊNCIAS	2008	2009	VAR %	2010	VAR %
Janeiro	538373	571989	6,24%	549839	-3,87%
Fevereiro	492881	576420	16,95%	553321	-4,01%
Março	454186	648780	42,84%	729934	12,51%
Abril	610564	616186	0,92%	627865	1,90%
Maiο	619542	657294	6,09%	662873	0,85%
Junho	599631	724561	20,83%	634910	-12,37%
Julho	643682	659903	2,52%	661274	0,21%
Agosto	633352	669822	5,76%	-	-
Setembro	664533	724086	8,96%	-	-
Outubro	661784	694241	4,90%	-	-
Novembro	622624	646373	3,81%	-	-
Dezembro	582255	579889	-0,41%	-	-
Total até Julho	3958859	4455133	12,54%	4420016	-0,79%
Total do Ano	7123407	7769544	9,07%	4420016	-

Tabela 1 – Benefícios Requeridos. Fonte: SUIBE

43. Na **Tabela 2**, verifica-se a evolução dos benefícios despachados – correspondente à soma da quantidade de benefícios concedidos e indeferidos. Nos sete primeiros meses de 2009 em comparação com 2008, houve queda de 4,67%. No mesmo período de 2010, não obstante o aumento da jornada, o número de despachos foi reduzido em 0,29%.

Benefícios Despachados					
COMPETÊNCIAS	2008	2009	VAR %	2010	VAR %
Janeiro	562936	571989	1,61%	572892	0,16%
Fevereiro	680452	576420	-15,29%	546743	-5,15%
Março	658905	648780	-1,54%	784395	20,90%
Abril	716453	616186	-13,99%	656899	6,61%
Maiο	673696	657294	-2,43%	674201	2,57%
Junho	688598	724561	5,22%	628104	-13,31%
Julho	692385	659903	-4,69%	578951	-12,27%
Agosto	664305	669822	0,83%	-	-
Setembro	759676	724086	-4,68%	-	-
Outubro	738070	694241	-5,94%	-	-
Novembro	669059	646373	-3,39%	-	-
Dezembro	610800	579889	-5,06%	-	-
Total até Julho	4673425	4455133	-4,67%	4442185	-0,29%
Total do Ano	8115335	7769544	-4,26%	4442185	-

Tabela 2 – Benefícios Despachados. Fonte: SUIBE

44. O resultado dessa equação pode ser notado na **Tabela 3** que demonstra que o volume de processos repesados vem aumentando consideravelmente. Comparando-se a média dos meses de janeiro a julho de 2008 com o mesmo período de 2009, o acréscimo foi de 14,09%, enquanto que em 2010 essa média subiu 62,46%. Deve-se considerar, também, a influência nesse acréscimo da chamada “Operação Excelência”, promovida pelos Peritos Médicos desde o último trimestre de 2009;

Benefícios Repesados					
COMPETÊNCIAS	2008	2009	VAR %	2010	VAR %
Janeiro	275857	272557	-1,20%	420052	54,12%
Fevereiro	260570	245600	-5,75%	422448	72,01%
Março	233896	276492	18,21%	396075	43,25%
Abril	190276	229215	20,46%	389635	69,99%
Maio	192463	256642	33,35%	398525	55,28%
Junho	200954	220426	9,69%	411715	86,78%
Julho	226797	302656	33,45%	491642	62,44%
Agosto	197469	334464	69,38%	-	-
Setembro	198874	351006	76,50%	-	-
Outubro	231741	383566	65,51%	-	-
Novembro	244328	401134	64,18%	-	-
Dezembro	236496	422743	78,75%	-	-
Média até Julho	225830	257655	14,09%	418585	62,46%
Média do Ano	224143	308042	37,43%	2930092	-

Tabela 3 – Benefícios Repesados. Fonte: SUIBE

Evolução do Processamento de Benefícios

- Janeiro/2008 a Julho/2010 -

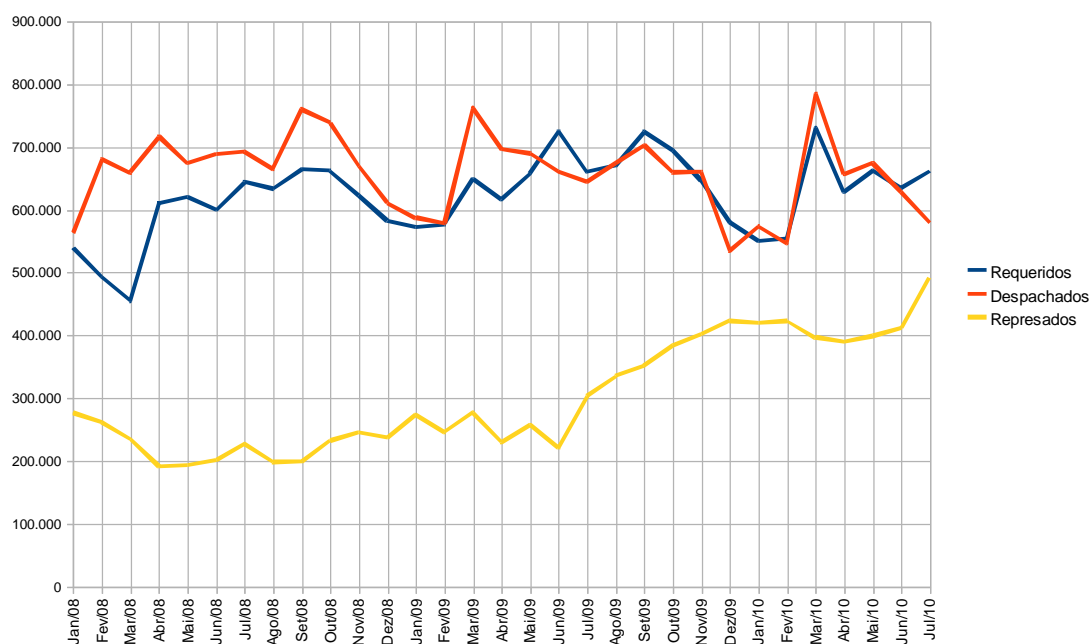


Gráfico 1 – Evolução do Processamento de Benefícios – Fonte: SUIBE

Evolução IDT – Índice de Demanda Atendida					
COMPETÊNCIAS	2008	2009	VAR %	2010	VAR %
Janeiro	64,97	71,59	10,19%	58,9	-17,72%
Fevereiro	72,28	68,11	-5,77%	56,17	-17,53%
Março	92,19	85,14	-7,64%	68,07	-20,06%
Abril	89,39	77,95	-12,79%	64,15	-17,70%
Mai	81,28	78	-4,03%	64,06	-17,88%
Junho	86,93	67,36	-22,51%	60,78	-9,77%
Julho	81,97	73,11	-10,81%	-	-
Agosto	77,16	69,33	-10,14%	-	-
Setembro	88,13	66,36	-24,70%	-	-
Outubro	85,76	63,06	-26,47%	-	-
Novembro	56,08	64,11	14,32%	-	-
Dezembro	73,89	54,43	-26,35%	-	-
Média até Junho	81	75	-7,98%	62	-16,97%
Média do Ano	79	70	-11,73%	-	-

45. Com relação aos indicadores de desempenho, com evolução demonstrada nos **Gráfico 2**, verifica-se que o único a apresentar resultados positivos significativos foi o IMA. Este indicador, cuja tendência é “quanto menor, melhor”, possui caráter muito mais voltado à rapidez da decisão que à quantidade propriamente. Uma baixa quantidade de processos represados não significa, necessariamente, um “IMA” baixo, se estes não tiverem pouco tempo de represamento.

46. O fato de ter sido utilizado para aferir a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS também influenciou fortemente para a otimização do IMA;

Evolução TMC - IDT - IMA

- Janeiro/2008 a Junho/2010 -

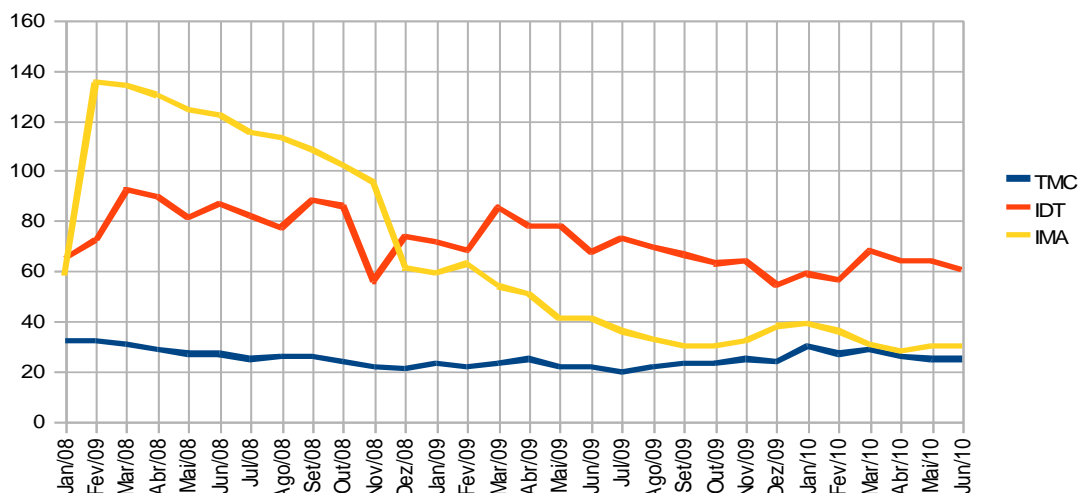


Gráfico 2 – Evolução TMC – IDT – IMA. Fonte: SUIBE

47. Já com o Índice de Demanda Atendida – IDT ocorreu justamente o contrário. Este indicador, que demonstra efetivamente a capacidade de processamento da demanda pelas Agências, chegou a índices próximos ao ideal em março/2008, abril/2008 e setembro/2008, quando alcançou 92,19%, 89,39% e 88,13%, respectivamente. O melhor resultado de 2009 foi registrado em março (85,14%) e nos 6 (seis) primeiros meses de 2010 o maior índice foi de 68,07%, também em março (**Tabela 4**);

Tabela 4 – Evolução IDT – Índice de Demanda Atendida. Fonte: SUIBE

48. O Tempo Médio de Concessão, um dos principais indicadores acompanhados no Plano de Ação do INSS, também não sofreu alterações que possam ser atribuídas ao aumento da jornada de trabalho. Ao contrário, a média dos 6 (seis) primeiros

meses de 2009 ficou 23,03% menor que a média de 2008. Já em 2010, a média do mesmo período aumentou 18,25% com relação ao ano anterior (vide **Tabela 5**);

Evolução TMC – Tempo Médio de Concessão					
COMPETÊNCIAS	2008	2009	VAR %	2010	VAR %
Janeiro	32	23	-28,13%	30	30,43%
Fevereiro	32	22	-31,25%	27	22,73%
Março	31	23	-25,81%	29	26,09%
Abril	29	25	-13,79%	26	4,00%
Maio	27	22	-18,52%	25	13,64%
Junho	27	22	-18,52%	25	13,64%
Julho	25	20	-20,00%	-	-
Agosto	26	22	-15,38%	-	-
Setembro	26	23	-11,54%	-	-
Outubro	24	23	-4,17%	-	-
Novembro	22	25	13,64%	-	-
Dezembro	21	24	14,29%	-	-
Média até Julho	34	26	-22,66%	27	3,18%
Média do Ano	27	23	-14,91%	-	-

Tabela 5 – Evolução TMC – Tempo Médio de Concessão. Fonte: SUIBE

49. Com relação a vagas ofertadas para o Sistema de Agendamento Eletrônico – SAE, verifica-se no **Gráfico 3** que houve um acréscimo constante entre janeiro/2008 e dezembro/2010. Contudo, a maior variação se deu entre os primeiros dois anos, quando a oferta cresceu 52,72%, saindo de 6,5 milhões para 10 milhões de vagas/ano. Em 2010, o acréscimo de 407 mil vagas resultou numa variação de aproximadamente 4%.

Evolução Vagas Ofertadas

- janeiro/2008 a dezembro/2010 -

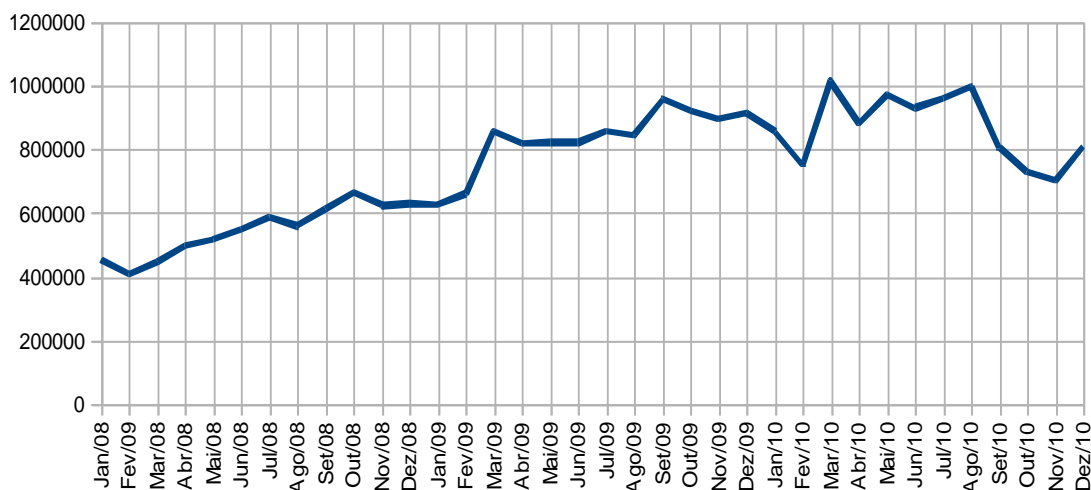


Gráfico 3 – Evolução Vagas Ofertadas. Fonte: SIGMA

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

50. A Constituição Federal trata, em seu Art. 7º, incisos XIII e XIV, dos aspectos relacionados a Jornada de Trabalho, onde prescreve:

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

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; [\(vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943\)](#)

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

51. Quanto à aplicação destes incisos ao Servidor Público, veja-se o Art. 39, § 3º da Constituição Federal:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. [\(Vide ADIN nº 2.135-4\)](#)

*§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, **XIII**, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

52. Muito embora o inciso XIV do Art. 7º da CF/88, que permite a jornada de seis horas para trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, não tenha sido incluído no §3º do Art. 39, a Lei Nº 8.112, no seu Art. 19, tratou de disciplinar a jornada dos servidores, determinando os limites mínimo e máximo, coerente com o que dispõe a Carta Magna no âmbito geral:

*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. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17/12/1991)*

(...)

*§ 2º O disposto neste artigo **não se aplica** a duração de trabalho estabelecida **em leis especiais**. (Incluído pela Lei nº 8.270, de 17/12/1991)*

(...)

*Art. 10. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado fará publicar o modelo de folha de ponto para registro de frequência dos servidores, **bem como a relação dos cargos efetivos cuja carga horária seja distinta da referida no inciso I do art. 1º. (Grifamos)***

53. A regulamentação do art. 19 da Lei nº 8.112/90 foi dada pelo Decreto nº 1.590/95, que estabelece em seu Art. 1º que, em regra, a jornada de trabalho semanal dos servidores públicos federais será de 40 horas;

***Art. 1º** A jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, será de oito horas diárias e:*

*I - carga horária de quarenta horas semanais, **exceto nos casos previstos em lei específica**, para os ocupantes de cargos de provimento efetivo;*

II - regime de dedicação integral, quando se tratar de servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação.

*Parágrafo único. Sem prejuízo da jornada a que se encontram sujeitos, os servidores referidos no inciso II poderão, ainda, ser convocados sempre que presente interesse ou necessidade de serviço. **(Grifos nossos)***

54. Já o Art. 3º do referido decreto trata de situações excepcionais, possibilitando a ampliação do horário de atendimento ao público e a adoção de jornada de 30 horas semanais e 6 horas diárias

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. (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003)

55. Em dezembro de 2001, foi publicada a Lei Nº 10.355, estruturando a Carreira Previdenciária dos Servidores lotados no INSS. A norma determinou aos integrantes da carreira, a jornada de trabalho dos seus cargos originários;

LEI Nº 10.355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2001

Art. 3º (...)

Parágrafo único. Fica mantida para os integrantes da Carreira Previdenciária a jornada semanal de trabalho dos cargos originários, conforme estabelecida na legislação vigente em 31 de outubro de 2001.

56. Posteriormente, foi editada a Lei nº 10.667/2003, que criou novos cargos na Carreira Previdenciária e a Lei nº 10.855/2004, que, após passar por alteração, teve incluído o Art. 4ª-A com a seguinte redação:

LEI Nº 10.855, DE 1º DE ABRIL DE 2004

Art. 4º-A. É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 441, DE 29 DE AGOSTO DE 2008 - DOU DE 29/8/2008 - Edição Extra Alterado pela LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009 - DOU DE 3/2/2009)

§ 1º A partir de 1º de junho de 2009, é facultada a mudança de jornada de trabalho para trinta horas semanais para os servidores ativos, em efetivo exercício no INSS, com redução proporcional da remuneração, mediante opção a ser formalizada a qualquer tempo, na forma do Termo de Opção, constante do Anexo III-A. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 441, DE 29 DE AGOSTO DE 2008 - DOU DE 29/8/2008 - Edição Extra Alterado pela LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009 - DOU DE 3/2/2009)

57. Baseia-se nesta redação a Resolução nº 65/INSS/PRES, de 25 de maio de 2009, por meio da qual resolveu o então Presidente do Instituto

Art. 1º Fixar o horário de funcionamento das unidades do INSS, nos dias úteis, das 7:00 às 19:00 horas, ininterruptamente.

*Art. 2º Nas Agências da Previdência Social – APS, o horário de atendimento ao público, nos dias úteis, será de **dez horas ininterruptas.***

(...)

*Art. 5º **As unidades que não disponham dos meios técnicos, recursos humanos e logísticos necessários, ou cuja demanda não justifique os horários estabelecidos nos arts. 1º e 2º, poderão ter horário alternativo de funcionamento e atendimento,** desde que previamente autorizadas pela Gerência Regional, observado o limite mínimo diário de seis horas de atendimento.*

(...)

Art. 9º É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal do INSS, ressalvados os casos amparados por legislação específica.

*Art. 10. É facultada aos servidores ativos integrantes da Carreira do Seguro Social, em efetivo exercício no INSS, a partir de 1º de junho de 2009, a redução de jornada de trabalho para trinta horas semanais, com redução proporcional da remuneração, mediante opção a ser formalizada a qualquer tempo, na forma do Termo de Opção constante do Anexo desta Resolução. **(grifamos)***

58. Nota-se, conforme comparativo abaixo, que, com relação à duração da jornada de trabalho dos integrantes da Carreira do Seguro Social, o legislador não repetiu por

inteiro, no art. 4º-A da Lei nº 10.855/2004, o que dispõe o art. 19 da Lei nº 8.112/90, apesar da primeira lei ser subordinada à segunda:

Lei nº 8.112/90	Lei nº 10.855/2004
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. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17/12/1991) (grifamos)	Art. 4º-A. É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 441, DE 29 DE AGOSTO DE 2008 - DOU DE 29/8/2008 - Edição Extra Alterado pela LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009 - DOU DE 3/2/2009)

59. Não obstante, visto que uma lei específica não pode restringir a aplicação de outra que lhe seja hierarquicamente superior, **o limite mínimo de 6 horas diárias destacado no quadro acima, continua plenamente válido e aplicável no alcance do RJU;**

60. As exceções tratadas no § 2º do Art. 19 da Lei Nº 8.112/90 e no Art. 1º, I, do Decreto Nº 1.590/1995 referem-se às profissões devidamente regulamentadas cuja jornada é estabelecida com duração inferior às 40 horas, cabendo ao Ministério do Planejamento a publicação da relação dos cargos correspondentes a estas profissões;

61. Trata-se, portanto, de uma restrição da aplicação da jornada de **40 horas** aos servidores que ocupem cargos com jornada inferior, tais como o Jornalista e o Terapeuta Ocupacional, presentes na Portaria Nº 1.100/MPOG, de 6 de julho de 2006, atualmente em vigor:

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS**

PORTARIA Nº 1.100, DE 6 DE JULHO DE 2006

O SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 33 do anexo I do Decreto nº 5.719, de 13 de março de 2006, e **considerando o disposto no art.10 do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, resolve:**

Art. 1º Publicar a relação dos cargos cuja jornada de trabalho é inferior a quarenta horas semanais. (Grifamos)

62. **Considerando estes entendimentos, é perfeitamente possível que o dirigente máximo do INSS, neste caso seu Presidente, estabeleça o horário estendido de 12 horas ininterruptas para o atendimento, adotando a jornada flexível de trabalho para os servidores daquelas Agências da Previdência Social que se enquadrem nos critérios do art. 3º do Decreto nº 1.590/95, pois não há restrição expressa para sua aplicação aos integrantes de qualquer carreira do serviço público;**

CONCLUSÃO

63. As competências regimentais do INSS conferem ao Órgão características singulares no âmbito da Administração Pública. Aliado a isso, sua infraestrutura e capilaridade exigem que os gestores se detenham cuidadosamente na definição das normas de funcionamento da Casa, observadas a demanda e a efetividade do atendimento, com foco na missão institucional;

64. A adoção da atual metodologia de atendimento, baseada, fundamentalmente, no agendamento eletrônico, permite melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, melhorando substancialmente a qualidade na prestação do serviço. O estabelecimento de horários estendidos para as Agências da Previdência Social favorecerá ainda mais esta organização, otimizando a utilização da infraestrutura, permitindo a adoção de jornadas em turnos de 6 horas diárias, por servidor;

65. Do ponto de vista legal, a lei nº 8.112/90 e o Decreto nº 1.590/95 sustentam a adoção desse modelo de funcionamento, desde que presentes os critérios de excepcionalidade exigidos nas normas;

66. Assim, considerando que a duração de 10 horas de atendimento estabelecida pela Res. Nº 65/INSS/PRES e a extensão da jornada de trabalho de 40 horas para todos os servidores lotados nas APS, mais de um ano após a sua implementação, **não garantiu ao Instituto melhora considerável no seu nível de produtividade, sob o ponto de vista quantitativo e qualitativo, conforme demonstrado neste estudo;**

67. Considerando ainda que, mediante disposição do Art. 3º do Decreto nº 1.590/95, o **Presidente do Órgão tem a prerrogativa de alterar a jornada de trabalho dos servidores administrados, de acordo com o interesse público e o bem comum da coletividade;**

68. Concluímos estarem evidentes os critérios que justificam a conveniência do serviço público permitindo a adoção do horário estendido de atendimento nas Agências da Previdência Social, e a consequente flexibilização da jornada de trabalho dos seus servidores.

69. Da mesma forma, além da questão em si discutida, parece também plausível a adoção de uma jornada de trabalho dos servidores que laboram na chamada “área meio” de maneira reduzida, segundo os mesmos argumentos supracitados.

70. Por outro lado, mesmo reconhecido o art. 4-A da Lei nº 10.855/2004 como norma especial e superveniente, sugere-se sua alteração para adaptação a carga horária acima pleiteada por meio de medida provisória.

O caso da Defensoria Pública da União

A Defensoria Pública da União, órgão do Poder Executivo Federal tem carga horária nos moldes da proposta acima, veja-se a portaria abaixo, que está em vigor.

PORTARIA Nº 254, DE 18 DE JUNHO DE 2009

Dispõe sobre o funcionamento e horário de trabalho na DPU e dá outras providências.

O DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições previstas no artigo 8º, incisos I, III e XIII da Lei Complementar nº 80/1994

Considerando o artigo 19 da Lei nº 8.112, de 11.12.1990, o Decreto nº 1.590 de 10.08.1995, o Decreto nº 4.836, de 09.09.2003 e o art. 10 do Decreto nº 4.941, de 29.12.2003;

Considerando o § 1º do artigo 134 da Constituição Federal combinado com o artigo 8º, incisos I e XIII da Lei Complementar nº 80/1994;

Considerando as atividades desenvolvidas no âmbito da Defensoria Pública da União;

Considerando a necessidade de garantir a eficiência do serviço prestado pela Defensoria Pública da União em todo o país, proporcionando agilidade e comodidade à sociedade brasileira;

Considerando a importância na qualidade no atendimento, bem como a produtividade conferida aos servidores integrantes do Quadro de Pessoal da Defensoria Pública da União;

RESOLVE:

Art. 1º. O funcionamento da Defensoria Pública da União deverá estar compreendido no período de 7:30 às 19:30 horas, ininterruptos, de segunda a sexta-feira.

Art. 2º. O horário de atendimento ao público nas Unidades da Defensoria Pública da União deverá ser estabelecido em turnos.

Art. 3º. Os Defensores Públicos-Chefes estabelecerão, dentro do período fixado no artigo 1º, horário de funcionamento e de atendimento das suas respectivas unidades, consideradas a conveniência do serviço e as peculiaridades de cada Estado.

Art. 4º. **A jornada de trabalho dos servidores**, lotados na Defensoria Pública da União, ocupantes de cargos de provimento efetivo, **será de 6 (seis) horas diárias, estando os mesmos sujeitos a carga horária semanal de 30 (trinta) horas**, exceto os cargos estabelecidos em lei específica.

Art. 5º. A jornada de trabalho dos servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores e função gratificada, sujeitos ao regime de dedicação integral, será de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, podendo esses servidores serem convocados sempre que houver interesse ou necessidade do serviço.

Parágrafo único - os empregados públicos requisitados pela Defensoria Pública da União deverão manter o exercício da jornada de trabalho prevista em lei específica do órgão de origem.

Art. 6º. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.

Parágrafo único - Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário na Defensoria Pública da União, observada a carga de 30 (trinta) horas semanais.

Art. 7º. Ficam dispensados do controle de frequência os ocupantes dos cargos do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores DAS, iguais ou superiores ao nível 4.

Art. 8º. O registro de assiduidade e pontualidade será exercido mediante Folha de Registro de Frequência.

Parágrafo único - A Folha de Registro de Frequência deverá ser distribuída e recolhida diariamente pela Chefia Imediata, após confirmados os registros de presença, horários de entrada e saída, bem como as ocorrências de que trata o artigo seguinte.

Art. 9º. Eventuais atrasos ou saídas antecipadas poderão ser compensados pelo servidor, observado o interesse do serviço.

§1º - Na hipótese de compensação de horário, deverá acontecer até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata, conforme o disposto no inciso II, do artigo 44, da Lei n.º 8.112/90.

§2º - As faltas justificadas, decorrentes de caso fortuito ou de força maior, poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício, conforme disposto no parágrafo único, do artigo 44, da Lei n.º 8.112/90.

Art. 10. O Defensor Público-Chefe, nas unidades da Defensoria Pública da União, bem como a Chefia Imediata, na Defensoria Pública-Geral da União, organizará o horário dos servidores, observado o interesse da Administração, de modo a garantir a continuidade dos serviços e passagem ordenada das tarefas.

Art. 11. Com a finalidade de melhor agilizar o atendimento da clientela da Defensoria Pública da União, deverão as Chefias exercer sistemática e permanente supervisão das atividades e realizar reuniões periódicas com a Equipe.

Art. 12. A frequência do mês deverá ser encaminhada, obrigatoriamente, à Coordenação de Recursos Humanos até o quinto dia útil do mês subsequente, contendo as informações das ocorrências verificadas.

Parágrafo único - Compete exclusivamente à Coordenação de Recursos Humanos, da Defensoria Pública-Geral da União, o encaminhamento das Folhas de Registro de Frequência ao órgão de origem dos servidores requisitados.

Art. 13. Cada Unidade da Defensoria Pública da União deverá afixar, em local visível, relação nominal dos respectivos servidores com especificação individual do horário de entrada e saída, conforme modelo em anexo, cabendo ao Defensor Público-Chefe, no âmbito das Unidades, à Chefia Imediata, na Defensoria Pública-Geral da União e à Coordenação de Recursos Humanos zelar pela fiel observância dessas disposições.

Art. 14. O descumprimento das normas estabelecidas nesta Portaria sujeitará o servidor e a Chefia Imediata ao disposto no Título V da Lei nº 8.112, de 1990.

Art. 15. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

2. Regime de trabalho de 7 horas ininterruptas e horário flexível

1. Independente da questão da opção remuneratória pelas 06 horas ou pelas 08 horas, que é uma questão legal constante do art. 4-A da Lei 10.855/2004, pode-se cogitar uma nova interpretação para a opção institucional pelo horário de funcionamento.

2. O trabalho do INSS em muito se assemelha a atividade bancária, assistencial, e de atendimento médico. Ocorre que toda essa complexidade de ações, juntamente com a carga horária, merece um tratamento especial na gestão de pessoas.

3. Aprofundando essa idéia, e seguindo o modelo adotado na ANATEL (Portaria nº 430, de 19 de junho de 2009) poderiam ser adotadas as seguintes medidas:

- a) Adoção, no âmbito do INSS, **do horário flexível**, no qual compete ao Gerente-Executivo ou chefe de cada unidade fixar o horário de trabalho dos servidores a ele subordinados, *desde que respeitado o horário nuclear comum e a carga horária semanal de 40 horas, e considerada a efetiva necessidade de serviço de cada órgão do INSS.*
- b) Jornada de trabalho de **7 horas ininterruptas**, perfazendo **35 horas semanais**, sendo as cinco horas restantes cumpridas pelos servidores de acordo com a determinação do respectivo gerente-executivo ou chefe da unidade, **sobre o regime de sobreaviso**, conforme a necessidade do serviço.
- c) Adoção do regime de trabalho **de turno ou escala**, em relação aos servidores que executam atividades de atendimento ao público, quando estas exigirem atividades contínuas por período ininterrupto igual ou superior a 12 horas.
- d) Adoção do **sistema de banco de horas**, com o cômputo em benefício do servidor, para gozo futuro, somente das horas efetivamente trabalhadas além da jornada semanal de 40 horas, segundo critérios a serem fixados;

4. Conforme relato do Sinagências (Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação), essas medidas causaram eficiência na estrutura e atingiu o pleno atendimento do interesse público: por meio de uma imediata e ininterrupta prestação de serviços à população¹².

Da autonomia administrativa do INSS para a fixação de sua jornada de trabalho

5. Essa autonomia administrativa tem origem no art. 17 da Lei nº 8.029/1990:

Art. 17. É o Poder Executivo autorizado a instituir o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, **como autarquia federal**, mediante fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, observado o disposto nos §§ 2º e 4º do art. 2º desta lei. (Renumerado do art 14 pela Lei nº 8.154, de 1990)

¹² Petição do SINAGÊNCIAS ao MPOG sobre a manutenção da portaria nº 430/2009.

Parágrafo único. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS terá até sete superintendências regionais, com localização definida em decreto, de acordo com a atual divisão do território nacional em macrorregiões econômicas, adotada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para fins estatísticos, as quais serão dirigidas por Superintendentes nomeados pelo Presidente da República.

6. Referido ato normativo foi regulamentado pelo Decreto nº 6.934/2009, anexo I:

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando **agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social**

7. E conforme o Decreto supracitado há a seguinte previsão:

Art. 24. **As normas de organização e funcionamento dos órgãos e unidades integrantes da Estrutura Regimental do INSS serão estabelecidas no regimento interno.**

8. Seguindo a estrutura regimental, proposta pela Portaria nº 296/2009, tem-se a disposição:

“Art. 90. À Diretoria de Recursos Humanos compete:

I - propor ao Presidente, em articulação com as demais Diretorias:

a) diretrizes gerais para os órgãos e unidades descentralizadas, quanto à preparação de planos, programas e metas de aperfeiçoamento, desenvolvimento e **gestão de recursos humanos**;

.....

c) **diretrizes e parâmetros referentes** ao perfil e à lotação dos servidores para o provimento de recursos humanos e **para a administração do quadro geral de pessoal do INSS**;

II - propor **diretrizes e gerenciar as ações inerentes à administração e ao desenvolvimento de pessoas;**”

9. Como essa competência tem sede nos poderes do Presidente do INSS, editou-se a Resolução INSS nº 65/2009, com o seguinte teor:

RESOLUÇÃO INSS/PRES Nº 65, DE 25 DE MAIO DE 2009 - DOU DE 26/05/2009

Dispõe sobre os horários de funcionamento e de atendimento das unidades do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, sobre a jornada de trabalho dos servidores integrantes do seu Quadro de Pessoal, e dá outras providências.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995;
Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004;
Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, no uso da atribuição que lhe foi conferida pelo art. 6º da Portaria/MPS nº 26, de 19 de janeiro de 2007, e pelo Decreto nº 5.870, de 8 de agosto de 2006, e haja vista o disposto no art. 5º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995,

Considerando a necessidade de adequar o horário de funcionamento e atendimento das unidades do INSS;

Considerando a necessidade de disciplinar a jornada de trabalho dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Instituto; e

Considerando a necessidade de uniformizar os procedimentos para o processamento da opção pela redução da jornada de trabalho a ser manifestada pelos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social, nos termos do art. 4º-A da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, com redação dada pela Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, resolve:

Art. 1º Fixar o horário de funcionamento das unidades do INSS, **nos dias úteis, das 7:00 às 19:00 horas, ininterruptamente.**

Art. 2º Nas Agências da Previdência Social - APS, o horário de atendimento ao público, nos dias úteis, será **de dez horas ininterruptas.**

§ 1º Para maior comodidade dos cidadãos, o atendimento será feito, preferencialmente, com hora marcada, podendo as unidades destinar parte do horário estabelecido no caput para esta finalidade.

.....

Art. 9º **É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal do INSS, ressalvados os casos amparados por legislação específica.** “

10. Em face dessa questão, o INSS tem autonomia administrativa para atingir seus objetivos institucionais, de maneira que a mudança do horário de trabalho, com padrão compatível com o serviço desenvolvido, nada mais é do que fruto dessa autonomia que lhe é conferida.

11. Perceba-se que o INSS tem autonomia administrativa e não subordinação. O vínculo que possui com o Ministério da Previdência deve-se a supervisão ministerial e não de subordinação administrativa. Também, o artigo 19 da Lei nº 8.112/90 determina que a jornada de trabalho seja fixada em razão das atribuições dos respectivos cargos, devendo ser respeitada a jornada máxima de quarenta horas semanais.

Sobreaviso e horário flexível

12. Na proposta em questão, a jornada será diferenciada, com base nas atribuições dos cargos e fixada nas quarenta horas, todavia, cinco destas horas seriam eventualmente cumpridas em regime de sobreaviso conforme necessidade operacional.

13. O regime de sobreaviso não é um direito do servidor, mas uma prerrogativa da administração. Assim, por exemplo, um Gerente, notando que o horário de atendimento das 14:00 horas, por exemplo, é o que apresenta maior quantidade de represamento e de atendimento ao público, poderá estabelecer que a equipe esteja presente naqueles momento, por período por ele determinado. Esse sobreaviso teria o limite diário de 3 horas e de 5 horas semanais. A forma de convocação do sobreaviso pode se dar por meio de um sistema, no dia anterior, durante o período de funcionamento da Agência.

14. Já o chamado “horário flexível” é uma modalidade de jornada que o servidor, após negociação e anuência do seu superior, poderá configurar sua jornada de trabalho. Dessa maneira é possível organizar os turnos da Agência da melhor forma que lhe aprouver.

15. Esse ato do Presidente do INSS é discricionário, sendo critério de conveniência e oportunidade. Entretanto, caso seja adotado em conjunto com o Ministro da Previdência Social poderá trazer maior legitimidade ao ato.

16. A grande mudança seria o horário de funcionamento: **das 07 às 20 horas**, e o horário de atendimento ao público ficaria inalterado.

17. Outra questão que deve ser ponderada é a invalidade do argumento de decisão ilegal na fixação da Jornada. Frise-se que a ANATEL, na lei que trata da carreira há a seguinte disposição:

Art. 12. É de 40 (quarenta) horas semanais a jornada de trabalho dos integrantes dos cargos a que se refere esta Lei.

18. Por oportuno, apesar de intenso movimento do MPOG e da AGU, contrários a essa determinação da ANATEL, o TCU julgou procedente referido procedimento, nos termos do Acórdão nº 3553/2010 – TCU – 1ª Câmara, a saber:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, **por unanimidade**, com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em **conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente**, arquivar o processo, devendo ser dada ciência desta deliberação à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SRH/MP; à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Controladoria Geral da União e à Advocacia-Geral da União, acompanhada de cópia da instrução da Unidade Técnica de fls. 48/57: 1. Processo TC-003.525/2010-4 (REPRESENTAÇÃO) 1.1. Interessado: Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SRH/MP 1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal(SEFIP) 1.4. Advogado constituído nos autos: não há. 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

19. Outra questão interessante é que o Ministério Público da União adota referida jornada de trabalho. Portanto, como conclusão óbvia, alegar que órgão que detêm a função de fiscalizar a correta aplicação da lei estaria constituindo norma dotada de ilegalidade não parece ser plausível. Ademais, o precursor da jornada de 07 horas é o guardião das normas federais, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, que desde 2004 adota referida jornada.

20. Assim como ocorreu no INSS, os servidores do MPU foram submetidos em 2007 a uma jornada de oito horas (antiga Portaria PGR nº 707/2006), que veio a ser alterada pela Portaria PGR nº 468/2008, estabelecendo a jornada de 07 horas.

CONCLUSÃO

21. Como proposta, vencida a proposta de turnos de 06 horas, sugere-se o turno de 07 horas como forma de prerrogativa da administração, sendo o excedente considerado na modalidade sobreaviso, bem como a caracterização do chamado “horário flexível”, no modo acima apresentado.

A Jornada de trabalho do Ministério Público da União

“PORTARIA PGR/MPU N.º 707, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006.

Regulamenta a jornada de trabalho, o controle de frequência, serviços extraordinários dos servidores do Ministério Público da União e dá outras providências.

PUBLICAÇÃO CONSOLIDADA DA PORTARIA PGR/MPU N.º 707, DE 20/12/2006

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, ouvido o Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, no uso de suas atribuições, considerando o disposto no art. 127, § 2º, da Constituição Federal; no art. 26, inc. XIII, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

RESOLVE,

Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores do Ministério Público da União é de 40 (quarenta) horas semanais, ressalvados os casos disciplinados em legislação específica, a ser cumprida de segunda a sexta-feira no período das 7h às 21h. (Alterado pela Portaria PGR/MPU nº 568, de 08/11/2007)

§ 1º A jornada de trabalho será cumprida em turno de 7 (sete) horas ininterruptas, de segunda a sexta-feira, sendo as 5 (cinco) horas complementares estabelecidas pela chefia da unidade, que poderá optar, observado o interesse e a conveniência do serviço, pelo regime de sobreaviso. (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 468, de 23/09/2008)

§ 2º As horas referentes ao regime de sobreaviso, quando efetivamente trabalhadas, não gerarão acréscimos ao Banco de Horas ou pagamento de horas-extras.

(Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 468, de 23/09/2008)

§ 3º As horas não trabalhadas no regime de sobreaviso, por ausência de convocação, que estiverem pendentes no Banco de Horas, serão liquidadas ao término da respectiva semana. (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 468, de 23/09/2008).”

A Jornada de trabalho do Tribunal de Contas da União

Resolução nº 141, de 23 de maio de 2001.

Dispõe sobre o horário de expediente e a jornada de trabalho dos servidores da Secretaria do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 73 e 96, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, o art. 1º, inciso XIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e os arts. 1º, inciso XX, e 129, do Regimento Interno, e tendo em vista o disposto no art. 19 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, alterado pela Lei n.º 8.270, de 17 de dezembro de 1991, resolve:

Art. 1º A Secretaria do Tribunal de Contas da União funcionará nos dias úteis, de segunda a sexta- feira, no horário das **9 às 19 horas**.

Art. 2º A jornada de trabalho dos servidores pode ser cumprida no período compreendido entre as **8 e as 20 horas**, de forma ininterrupta ou não, ressalvados os casos disciplinados em legislação específica e observado o disposto nesta Resolução.

§ 1º Os servidores ocupantes de cargos em comissão ou funções de direção, chefia e assessoramento estão sujeitos à jornada prevista no art. 1º, com intervalo regulamentar para almoço, podendo ser convocados sempre que presente interesse da Administração ou necessidade do serviço.

§ 2º Eventual descumprimento da jornada a que está sujeito o servidor acarretará perda proporcional do salário.

Art. 3º O expediente dos servidores dar-se-á das **12 às 19 horas**.

§ 1º Observada a duração do expediente definida neste artigo, a forma de cumprimento da jornada de trabalho dos servidores é a definida em regulamentação da Presidência do Tribunal. (...)"