

Nota Técnica WAA/SM nº 16/2017

Medida Provisória n. 792/17. Programa de Desligamento Voluntário. Redução da jornada de trabalho com remuneração proporcional. Licença sem remuneração. Análise.

Trata-se de análise acerca do teor da Medida Provisória n. 792, de 26 de julho de 2017, que institui o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração para os servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional no âmbito do Poder Executivo federal.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

1. Da Medida Provisória n. 792, de 26 de julho de 2017

Sob o argumento de que o *Governo Federal, por intermédio dos órgãos que o compõe, vem implementando medidas destinadas a aumentar a eficiência no serviço público, ao tempo em que busca soluções para racionalização dos gastos públicos, de modo a obter o necessário crescimento econômico, sem descuidar de suas atividades precípuas*¹, o Presidente da República adotou a Medida Provisória n. 792, de 26 de julho de 2017, com vigência temporária de lei.

Importa esclarecer, primeiramente, que a temporariedade em questão decorre da natureza excepcional das Medidas Provisórias, que é espécie de norma cuja adoção é autorizada ao Presidente da República somente em casos de *relevância e urgência* (art. 62 da CF²). Assim, por não advirem do Poder Legislativo, as Medidas Provisórias possuem a vigência de 60 dias, prorrogáveis por igual período, ao término dos quais perderão a sua eficácia se não convertidas em lei.

11 Exposição de Motivos n. 00106/2017 MP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-792-17.pdf>. Acesso em 09/08/17.

2 Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela EC nº 32, de 2001) (...).

Feitas tais considerações, passa-se a discorrer acerca do teor da MP n. 792/17, cujo objeto está delimitado no art. 1º *in verbis*:

Art. 1º. Ficam instituídos, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário - PDV, a jornada de trabalho reduzida com incentivo remuneratório e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2. Do Programa de Desligamento Voluntário

Conforme consta na exposição de motivos que acompanha a MP n. 792/17, o Programa de Desligamento Voluntário – PDV tem como objetivo a *diminuição de gastos com folha de pessoal através de estímulo à ruptura do vínculo funcional com a União, mediante mecanismo de incentivo financeiro*.

Diversamente do controverso PDV instituído pela adoção da MP n. 2.174-28/01 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PDV instituído pela MP n. 792/17 não se trata de um programa isolado, mas da implementação de política de gestão de recursos humanos pautada na precarização do quadro funcional composto pelos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Por esse motivo, a MP n. 792/17 não regulamenta de forma adequada importantes aspectos inerentes a um PDV – tais como o período de adesão, modalidade pela qual dar-se-á o pagamento (se integral ou em parcelas mensais) e até mesmo o prazo máximo para a quitação do incentivo – outorgando ao Ministério do Planejamento a competência para fazê-lo em ato de natureza administrativa.

Nesse contexto, tem-se que, ao dispor sobre as diretrizes que devem ser observadas pelo Ministério do Planejamento na coordenação do PDV, a MP n. 792/17 subdivide-se em: Seção I – Do período de adesão, Seção II – Dos incentivos à adesão ao Programa de Desligamento Voluntário e Seção III – Do prazo de publicação do ato de exoneração.

a. Seção I – Do período de adesão

No que diz respeito ao lapso temporal durante o qual serão aceitos os pedidos de adesão ao PDV, a MP n. 792/17 não possui previsão expressa, tratando-se de matéria a ser anualmente disciplinada pelo Ministro do Planejamento.

O dever de estabelecer, anualmente, a regulamentação do PDV, desse modo, comprova que a precarização do quadro funcional composto pelos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo tornou-se, efetivamente, uma política de gestão de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo federal.

Note-se que não se trata, *a priori*, de medida aplicável a todo e qualquer servidor, mas tão somente aos que restarem abrangidos pelo ato do Ministro do Planejamento, a quem também compete versar sobre os critérios de adesão (tais como a escolha de órgãos, idade, cidades, cargos e carreiras).

É que dispõem o art. 2º e o art. 3º, § 1º, da MP n. 792/17:

Art. 2º. O Poder Executivo federal, por meio de ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estabelecerá, a cada exercício, os períodos de abertura do PDV e os critérios de adesão ao programa, como órgãos e cidades de lotação dos servidores, idade, cargos e carreiras abrangidos, observados os limites estabelecidos na lei orçamentária anual e o disposto nesta Medida Provisória.

§ 1º O PDV alcançará categorias e cargos de órgãos, entidades e unidades de lotação específicas.

§ 2º Para adesão ao PDV, será conferido direito de preferência ao servidor com menor tempo de exercício no serviço público federal e ao servidor em licença para tratar de assuntos particulares.

Art. 3º. Os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, inclusive dos ex-Territórios, poderão aderir ao PDV.

§ 1º Será estabelecido, no ato de que trata o caput do art. 2º, o quantitativo máximo de servidores ocupantes dos cargos que poderão aderir ao PDV, hipótese em que será utilizado como critério de preferência a data de protocolização do pedido no órgão ou na entidade, observado o disposto no § 2º do art. 2º.

(...)

Além dos servidores investidos exclusivamente em cargo de provimento em comissão, é vedada a adesão ao PDV, ainda, aos servidores que:

- estejam em estágio probatório;
- tenham cumprido os requisitos legais para aposentadoria;
- tenham se aposentado em cargo ou função pública e reingressado em cargo público inacumulável;

- estejam habilitados em concurso público para ingresso em cargo público federal, dentro das vagas oferecidas no certame na data de abertura do processo de adesão ao PDV;

- tenham sido condenados a perda do cargo em decisão judicial transitada em julgado;

- estejam afastados por motivo de prisão em flagrante ou preventiva determinada pela autoridade competente, enquanto perdurar a prisão³, e;

- estejam afastados em virtude de licença por acidente em serviço ou para tratamento de saúde quando acometidos por tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida, e outras doenças que a lei indicar como graves.

Cumprido notar que a MP n. 792/17 não veda que servidores que estejam respondendo sindicância ou processo administrativo disciplinar venham a optar pela adesão ao PDV, mas condiciona a produção dos efeitos dessa opção ao momento do julgamento final nas hipóteses de não aplicação de pena de demissão e de cumprimento da penalidade quando aplicada outra espécie de pena.

Outra particularidade a ser destacada é que diz respeito aos servidores que participam ou que tenham participado de programa de treinamento regularmente instituído às expensas do Governo Federal.

Nessas hipóteses, a possibilidade de adesão ao PDV está condicionada ao ressarcimento integral ou proporcional das despesas havidas (remuneração paga ao servidor e o custeio do curso, intercâmbio ou estágio), a serem compensadas por ocasião do pagamento da indenização nos seguintes termos:

Art. 3º. (...)

§ 4º O servidor que participe ou tenha participado de programa de treinamento regularmente instituído a expensas do Governo federal poderá aderir ao PDV, mediante o ressarcimento das

³ No que se refere aos servidores afastados por motivo de prisão, a MP n. 792/17 incorre em erro. Isso porque, textualmente, versa sobre os servidores *que estejam afastados em virtude do impedimento de que trata o inciso I do caput do art. 229 da Lei n. 8.112, (...), exceto quando a decisão transitada em julgado não determinar a perda do cargo*. Ocorre que o inciso destacado versa justamente sobre a situação de prisão nas espécies flagrante e preventiva, que não decorrem de decisão transitada em julgado e, por isso, não estão sujeitas à exceção da parte final do dispositivo. No caso, as prisões decorrentes de condenação – que presumem a existência de trânsito em julgado nos termos do art. 5º, LVII, da CF – consubstanciam a hipótese prevista no inciso II do art. 229 da Lei n. 8.112/90.

despesas havidas, a ser compensado quando do pagamento da indenização, da seguinte forma:

I - integral, se o treinamento estiver em andamento; ou

II - proporcional, na hipótese de ainda não ter decorrido, após o treinamento, período de efetivo exercício equivalente ao do afastamento.

§ 5º Incluem-se nas despesas de que trata o § 4º a remuneração paga ao servidor e o custeio de curso, intercâmbio ou estágio financiados com recursos do Tesouro Nacional.

A última disposição da primeira seção a ser destacada trata-se, verdadeiramente, da mais relevante. É o teor do § 6 do art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º. (...)

§ 6º A adesão ao PDV configura a intenção do servidor de rompimento do vínculo funcional com a administração pública federal, que se efetivará com a publicação do ato de exoneração.

A relevância do dispositivo supracitado decorre do fato de que, uma vez manifestada a opção do servidor por aderir ao PDV, resta incontroverso que a sua intenção é a de *romper o vínculo funcional* com a União Federal.

b. Seção II – Dos incentivos à adesão ao PDV

Enquanto política de gestão de recursos humanos voltada a esvaziar os quadros funcionais dos órgãos e entidades da Administração Pública federal através da ruptura do vínculo funcional, pelos servidores públicos, mediante a concessão de contraprestação pecuniária, imperioso analisar em quais termos os “incentivos” estão previstos na MP n. 792/2017.

O dispositivo no qual está prevista a fórmula a ser utilizada para o cálculo do *quantum debeat* trata-se do art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º. Ao servidor que aderir ao PDV no prazo estabelecido será concedida, a título de incentivo financeiro, indenização correspondente a um inteiro e vinte e cinco centésimos da remuneração mensal por ano de efetivo exercício na administração pública federal direta, autárquica ou fundacional.

§ 1º Observado o disposto no art. 18, caput e § 1º, o cálculo da indenização será efetuado com base na remuneração a que fizer jus o servidor na data em que for publicado o ato de exoneração.

§ 2º Será considerado como tempo de efetivo exercício no serviço público federal, para os efeitos do disposto neste artigo, o período em que o servidor esteve em disponibilidade nos termos da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 3º O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fixará os critérios para o pagamento da indenização, que poderá ser feito em montante único ou dividido, mediante depósitos mensais em conta corrente, em parcelas calculadas com base na remuneração do servidor, até a quitação do valor.

§ 4º A indenização de que trata o caput também é devida sobre fração de ano, hipótese em que será calculada proporcionalmente por mês de efetivo exercício.

§ 5º Ao servidor que aderir ao PDV será pago, em uma única parcela, o passivo correspondente a eventual crédito legalmente constituído a título de exercícios anteriores, na mesma data em que for pago o acerto financeiro de que trata o art. 6º.

Do exposto, extrai-se que o “incentivo” à adesão ao PDV consiste na concessão de uma indenização, por ano de efetivo exercício, equivalente a um inteiro e vinte e cinco centésimos da remuneração a que fizer jus o servidor na data em que for publicado o ato de exoneração. Para tais fins, a MP n. 792/17 conceitua como remuneração o subsídio ou vencimento básico do cargo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, à exceção⁴:

- do adicional de serviço extraordinário;
- do adicional noturno;
- dos adicionais de insalubridade, de periculosidade ou de exercício de atividades penosas;
- do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas;
- do adicional de férias;
- da gratificação natalina;
- do salário-família;
- do auxílio-funeral;
- do auxílio- natalidade;
- do auxílio-alimentação;
- do auxílio-transporte;
- do auxílio pré-escolar;

⁴ Conforme a previsão contida no §1º do art. 18 da MP n. 792/17.

- das indenizações;
- das diárias;
- da ajuda de custo em razão de mudança de sede;
- do auxílio moradia;
- da retribuição pelo exercício de função ou cargo de direção, chefia ou assessoramento; e
- das vantagens incorporadas à remuneração do servidor em decorrência de determinação judicial que não decorrente de decisão judicial transitada em julgado, observadas, em qualquer caso, as exclusões precedentes.

Quanto ao conceito adotado pela MP n. 792/17 para fins de remuneração, no que pertine, particularmente, à forma de composição da indenização devida pela adesão ao PDV, cumpre observar que não se observa ilegalidade ante a discricionariedade – juízo de conveniência e oportunidade – que goza a Administração Pública na forma pela qual fixar-se-á o *quantum* indenizatório. Em especial porque as parcelas excluídas ou não são vantagens permanentes ou possuem cunho indenizatório.

Merece destaque o fato de que as vantagens incorporadas à remuneração do servidor em decorrência de determinação administrativa não estão excetuadas da base de cálculo do “incentivo” à adesão ao PDV, independentemente do transcurso lapso temporal referente à consumação da prescrição/decadência.

Já quanto às vantagens incorporadas por força de decisão judicial, somente serão consideradas para fins de cálculo da indenização aquelas decorrentes de decisão judicial transitada em julgado e desde que não consistam nas parcelas expressamente excluídas pela MP.

Ademais, não há previsão sobre a forma pela qual dar-se-á o pagamento da indenização, se em montante único ou dividido, mediante depósitos mensais. Diferentemente, contudo, compete ao Ministério do Planejamento, através de ato administrativo, fixar os critérios para o pagamento a cada exercício.

Nesse contexto, os únicos valores cujo pagamento em parcela única está assegurado na MP n. 792/17 são o passivo correspondente: I) a eventual crédito constituído a título de exercícios anteriores; II) férias; e III) gratificação natalina a que tiver direito o servidor por ocasião da publicação do ato de exoneração.

As indenizações referentes a férias e à gratificação natalina serão calculadas considerando como termo final a data de pagamento

correspondente ao mês de competência subsequente ao da publicação do ato de exoneração (art. 6º).

c. Seção III – Do prazo de publicação do ato de exoneração

A última seção que disciplina a adesão ao PDV é a que se refere ao prazo para a publicação do ato de exoneração, *in verbis*:

Art. 7º. O ato de exoneração do servidor que tiver deferida sua adesão ao PDV será publicado no Diário Oficial da União no prazo de até trinta dias, contado da data de protocolização do pedido de adesão ao PDV no órgão ou na entidade a que esteja vinculado, exceto quanto à hipótese prevista no § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. O servidor que aderir ao PDV permanecerá em efetivo exercício até a data da publicação do ato de exoneração.

A MP n. 792/17 determina que, deferida a adesão, o ato de exoneração deve ser publicado no Diário Oficial da União em até 30 dias da data em que protocolado o pedido no órgão ou na entidade a que estiver vinculado o servidor.

Excepciona-se à regra apenas os servidores que estejam respondendo a sindicância ou a processo administrativo disciplinar, hipóteses em que a produção de efeitos do ato de exoneração está condicionada à não aplicação da pena de demissão ou ao cumprimento de outra penalidade eventualmente aplicada.

Até a data da publicação do ato de exoneração, o servidor permanece no efetivo exercício das atribuições do cargo que ocupa.

A MP n. 792/17, contudo, não prevê qualquer espécie de compensação aos servidores no caso de inobservância, pela União Federal, do prazo de 30 dias para a publicação do ato de exoneração, bem como ao servidor que seja inocentado ao final de sindicância ou processo administrativo disciplinar.

d. Das repercussões previdenciárias da adesão ao PDV

O direito à participação em Regime Próprio de Previdência Social – RPPS é assegurado aos titulares de cargos efetivos da União, incluídas suas autarquias e fundações, pelo art. 40 da Constituição Federal⁵.

⁵ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas,

Nesse contexto, pode-se afirmar que, independentemente da data de ingresso do servidor público nos quadros funcionais da União, a sua exclusão do RPPS mediante a adesão ao PDV importará em prejuízos financeiros.

Sobressalta, contudo, o prejuízo imposto aos servidores que fazem jus às garantias da integralidade, que permite a percepção dos benefícios de aposentadoria e pensão em valores iguais aos da inativação/morte, e da paridade, que assegura o gozo dos mesmos reajustes aplicados aos servidores ativos.

Isso porque, para tais servidores, a adesão ao PDV importa na perda dos direitos previdenciários decorrentes do RPPS e, conseqüentemente, à aposentadoria sob as garantias da integralidade e da paridade (particularidade que se perfectibiliza mesmo que, em momento posterior, haja reingresso no RPPS federal).

Por fim, cumpre referir que, em suas disposições gerais, a MP n. 792/17 estabelece que *o tempo de contribuição no serviço público do servidor que aderir aos incentivos previstos nesta Medida Provisória **poderá** ser computado para fins de aposentadoria e pensão, na forma da lei (art. 23).*

À parte a absoluta inadequação do vernáculo “*poderá*” para referir-se ao cômputo do tempo de contribuição no serviço público na hipótese de adesão ao PDV ou de opção pela jornada reduzida – visto que daria margem a que lei viesse a vedar tal contagem, o que seria inconstitucional e ilegal –, destaca-se que a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e o RPPS federal se dá nos termos da Lei n. 9.796/99, regulamentada pelo Decreto n. 3.112/99.

Atualmente, o valor máximo dos benefícios pagos pelo RGPS é de R\$ 5.531,31 (Portaria n. 8, de 13/01/17 do Ministério da Fazenda⁶).

3. Da jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional

Ao versarem sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos, a Constituição Federal e a Lei n. 8.112/90 determinam que a duração normal do trabalho não pode ser superior a 40 horas semanais, observados os limites mínimo e máximo de 6 e 8 horas diárias, sendo assegurado o repouso semanal remunerado e facultada a compensação de horários e a redução da

observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela EC nº 41/03)

⁶ Disponível: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=16/01/2017>>. Acesso em 14/08/17.

jornada. Trata-se do teor dos arts. 7º, XIII e XV, e 39, § 3º, da CFRB⁷ e art. 19, *caput*, da Lei n. 8.112/90⁸.

O Decreto n. 1.590/95, por sua vez, autoriza a flexibilização da jornada de trabalho de 40 para 30 horas semanais e de 8 para 6 horas diárias, mediante ato do dirigente máximo do órgão/entidade, ante a natureza da atividade, as peculiaridades da função ou o caráter ininterrupto do serviço prestado⁹.

Nessas hipóteses, contudo, a opção pelo regime de turnos ou escalas não se trata de faculdade outorgada à discricionariedade dos servidores, tampouco há proporcionalização remuneratória imposta aos servidores públicos.

Outra possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho é a que se refere à concessão de horário especial ao servidor estudante, mediante compensação de horário, e ao servidor portador de deficiência ou cujo cônjuge, filho ou dependente seja portador de deficiência, independentemente da compensação de horário¹⁰. Em tais hipóteses, a concessão é imposição legal à Administração Pública.

Diferentemente é o que ocorre por ocasião do instituto da redução da jornada de trabalho instituído em através do art. 8º da MP n. 792/17:

⁷ 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; (...) XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; (...) 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. (...) § 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁸ 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 8.270/91).

⁹ 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 4.836/03) (...).

¹⁰ Art. 98. 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. § 1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho. (Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) § 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) § 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência. (Redação dada pela Lei nº 13.370, de 2016) § 4º Será igualmente concedido horário especial, vinculado à compensação de horário a ser efetivada no prazo de até 1 (um) ano, ao servidor que desempenhe atividade prevista nos incisos I e II do caput do art. 76-A desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007).

Art. 8º. É facultado ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ocupante de cargo de provimento efetivo requerer a redução da jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta horas semanais para seis ou quatro horas diárias e trinta ou vinte horas semanais, respectivamente, com remuneração proporcional, calculada sobre o total da remuneração.

§ 1º Terão direito de preferência na concessão da jornada de trabalho reduzida os servidores com filho de até seis anos de idade ou responsáveis pela assistência e pelos cuidados de pessoa idosa, doente ou com deficiência elencadas como dependentes no art. 217 da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 2º Observado o interesse do serviço público, a jornada de trabalho reduzida poderá ser concedida pela autoridade máxima do órgão ou da entidade a que se vincula o servidor, permitida a delegação de competência.

§ 3º A jornada de trabalho reduzida poderá ser revertida, a qualquer tempo, de ofício ou a pedido do servidor, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade da administração pública federal.

§ 4º O ato de concessão, publicado em boletim interno, conterá os dados funcionais do servidor e a data do início da redução da jornada.

§ 5º O servidor cumprirá a jornada a que estiver submetido até a data de início da jornada de trabalho reduzida fixada no ato de concessão.

A MP n. 792/17, portanto, faculta aos servidores que ocupam cargos de provimento efetivo não sujeitos a duração de trabalho diferenciada estabelecida em leis especiais a possibilidade de requerer a redução da jornada semanal de trabalho de 40 horas para 30 ou 20 horas – e respectivas jornadas diárias fixadas em 6 ou 4 horas – mediante redução proporcional da remuneração.

Observa-se que a norma prevê preferência na concessão de jornada reduzida aos *responsáveis pela assistência e pelos cuidados de pessoa idosa, doente ou com deficiência elencadas como dependentes no art. 217 da Lei nº 8.112, de 1990*.

Ocorre que, nos termos da Lei 8.112/90, tal situação dá direito a horário especial independentemente de redução da remuneração:

Art. 98. 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.

[...]

§ 2º Também será **concedido horário especial** ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, **independentemente de compensação de horário**. ([Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

§ 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência. ([Redação dada pela Lei nº 13.370, de 2016](#))

Assim, se o objetivo em ver reduzida a jornada diz apenas com dispensar melhores cuidados aos dependentes com deficiência, tais servidores, pelo menos em tese, não teriam a necessidade de optar pela redução da carga horária prevista na MP, que traz diminuição remuneratória, visto que têm assegurado horário especial sem redução.

No tocante ao conceito de remuneração utilizado para fins de proporcionalização em face da adoção de jornada de trabalho reduzida prevista na MP, é análogo ao utilizado em relação à adesão ao PDV: subsídio ou vencimento básico acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, observadas determinadas exclusões.

As particularidades inerentes à jornada reduzida referem-se à não exclusão da base de cálculo das vantagens incorporadas em decorrência de determinação judicial, independentemente do trânsito em julgado, bem como as vantagens permanentes concedidas por disposição que estabeleça o cumprimento de 40 horas semanais, hipóteses em que serão pagas com redução proporcional.

Será igualmente proporcionalizada, a participação do órgão ou da entidade pública no custeio de plano de entidade fechada de previdência privada e no custeio de plano de saúde (art. 22, § 3º, da MP n. 792/17).

Importa destacar, ainda, que a MP n. 792/17 não trata a concessão da redução da jornada de trabalho com remuneração proporcional como espécie de direito subjetivo do servidor – cujo deferimento é impositivo mediante mera manifestação de vontade. Tal redução está condicionada à existência de *interesse do serviço público*, juízo discricionário a ser exercido – com margem a arbitrariedades – à autoridade máxima do órgão ou entidade a que se vincula o servidor.

Igualmente discricionário – ou seja, sujeito à conveniência e à oportunidade da Administração Pública – é a manutenção (ou não) da redução da jornada de trabalho com remuneração proporcional.

Isso significa que, a qualquer momento, a carga horária semanal de 40 horas e diária de 8 horas podem ser restabelecidas se a providência

12

wagner.adv.br

interessar à Administração Pública. E, conseqüentemente, ainda que solicitada a reversão da jornada de trabalho reduzida pelo servidor público, esta pode, igualmente, ser indeferida se tal medida não interessar à Administração Pública.

Embora a MP n. 742/17 não verse sobre as repercussões previdenciárias da concessão de aposentadoria durante a redução de jornada, pertine notar que, em se tratando de servidor que faz jus às garantias da integralidade e da paridade, a integralidade corresponderá à remuneração proporcionalizada, enquanto que a paridade também deverá observar a proporcionalização sempre que concedidos quaisquer benefícios ou vantagens aos servidores em atividade.

a. Dos incentivos à jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional

À semelhança do Programa de Demissão Voluntária, a redução da jornada semanal de trabalho com a conseqüente redução proporcional da remuneração possui espécies de “incentivos” à adesão.

O primeiro “incentivo” está previsto nos seguintes termos:

Art. 11. Ao servidor que manifestar opção pela redução da jornada de trabalho com remuneração proporcional será assegurado o pagamento adicional de meia hora diária, calculada conforme ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabelecerá o período do pagamento adicional.

Uma vez manifestada a opção pela redução da jornada, será, então, assegurado o pagamento de *adicional de meia hora diária*.

Ocorre, contudo, que a MP n. 792/17 não especifica a forma de cálculo e o período de pagamento deste adicional, relegando ao Ministério do Planejamento a competência para dispor sobre a matéria.

Isso significa, na prática, que não há qualquer garantia legal acerca de como dar-se-á a apuração do *quantum debeatur* referente ao adicional, tampouco acerca do tempo durante o qual será devido (se durante um mês, seis meses, um ano, etc.), dificultando a análise e o eventual questionamento judicial.

O segundo “incentivo” à redução da jornada diz respeito à possibilidade de exercício, pelo servidor, de outra atividade pública ou privada:

Art. 12. O servidor poderá, durante o período em que estiver submetido à jornada reduzida, exercer outra atividade, pública

ou privada, desde que não configure situações potencialmente causadoras de conflito de interesses, nos termos da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, e haja compatibilidade de horário com o exercício do cargo.

§ 1º O servidor com jornada reduzida poderá administrar empresa e praticar todas as atividades inerentes a sua área de atuação, incluídas aquelas vedadas em leis especiais, e participar de gerência, administração ou de conselhos fiscal ou de administração de sociedades empresariais ou simples, hipótese em que não se aplica ao servidor o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se ao servidor que retornar à jornada integral por ato de ofício da autoridade competente.

A constitucionalidade desse “incentivo” está condicionada, necessariamente, à sua interpretação em conformidade com o art. 37, *caput* e incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, que dispõem nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Assim, a permissão dada aos servidores em redução de jornada para o exercício de atividades que não configurem situações potencialmente causadoras de conflito de interesses não se estende aos cargos e empregos públicos que não estejam listados entre as exceções do art. 37, XVI, da CFRB.

14

A MP n. 792/17 faculta aos servidores em jornada reduzida *administrar empresa e praticar todas as atividades inerentes a sua área de atuação, incluídas aquelas vedadas em leis especiais, e participar de gerência, administração ou de conselhos fiscal ou de administração de sociedades empresariais ou simples.*

Tal permissivo permanece vigente no caso de reversão da redução de jornada por ato de ofício (no interesse da Administração Pública).

4. Da licença incentivada sem remuneração

Conforme o art. 13 da MP n. 792/17, a licença incentivada sem remuneração trata-se de espécie de licença na qual o servidor público aprovado em estágio probatório poderá, mediante manifestação de vontade e no interesse do serviço público, receber o valor equivalente a três vezes a sua remuneração para licenciar-se do cargo durante três anos consecutivos sem direito à remuneração:

Art. 13. Fica instituída a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, de natureza indenizatória, ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, ocupante de cargo de provimento efetivo, desde que não esteja em estágio probatório.

§ 1º O valor do incentivo em pecúnia corresponderá a três vezes a remuneração a que faz jus o servidor na data em que for concedida a licença.

§ 2º A licença incentivada de que trata o *caput* terá duração de três anos consecutivos, prorrogável por igual período, a pedido ou a interesse do serviço público, vedada a sua interrupção.

§ 3º Observado o interesse do serviço público, a licença incentivada poderá ser concedida pela autoridade máxima do órgão ou da entidade a que se vincula o servidor, permitida a delegação de competência.

§ 4º O ato de concessão da licença incentivada, publicado em boletim interno, conterá os dados funcionais do servidor e a data de início da licença.

§ 5º O servidor que requerer a licença incentivada permanecerá em exercício até a data do início da licença.

§ 6º O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão determinará os períodos de concessão da licença incentivada e a forma de seu pagamento, admitido o pagamento em parcelas, observados os limites estabelecidos na lei orçamentária anual.

§ 7º Na hipótese de o servidor estar sujeito a restrições

15

decorrentes da legislação sobre conflito de interesses, esse deverá optar pelo pagamento do incentivo em pecúnia previsto no *caput* ou pela percepção da remuneração compensatória decorrente do impedimento relacionado àquela legislação.

Acerca do conceito utilizado para remuneração, que é a base de cálculo do incentivo indenizatório da licença em questão, cumpre reiterar as considerações feitas por ocasião da análise do Plano de Demissão Voluntária.

Excepciona-se, nesta hipótese, tão somente a situação dos exercentes de determinados cargos em comissão de natureza estratégica sujeitos a restrições decorrentes da legislação sobre conflito de interesses¹¹, hipótese em que deverão optar pela remuneração compensatória decorrente do impedimento relacionado àquela legislação ou pelo incentivo devido em razão da licença.

Ainda quanto ao incentivo em pecúnia, tem-se que a MP n. 792/17 não prevê a forma com a qual dar-se-á o seu pagamento: se integralmente ou em parcelas. De modo contrário, a competência para dispor sobre tal especificidade está relegada à edição de ato do Ministério do Planejamento.

Contudo, está previsto que, por ocasião da concessão da licença incentivada sem remuneração, serão integralmente indenizadas as férias acumuladas e as férias proporcionais, acrescidas do respectivo adicional de férias.

A MP n. 792/17 é particularmente omissa quanto ao pagamento, integral ou proporcional, da gratificação natalina; que, não se olvida, é devida nos termos dos arts. 63 a 66 da Lei n. 8.112/90¹².

Uma vez concedida a licença incentivada, é vedada a sua interrupção sob qualquer justificativa. Ademais, está autorizada a prorrogação por igual período a pedido ou a interesse do serviço público, sendo que, nesta hipótese, não há qualquer ressalva quanto à discordância do servidor licenciado na extensão – ou seja, a Administração pode determinar a prorrogação da licença de ofício.

¹¹ Lei n. 12.813/12. Art. 2º. Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos: I - de ministro de Estado; II - de natureza especial ou equivalentes; III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes. Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.

¹² Art. 63. A gratificação natalina corresponde a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que o servidor fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano. Parágrafo único. A fração igual ou superior a 15 (quinze) dias será considerada como mês integral. Art. 64. A gratificação será paga até o dia 20 (vinte) do mês de dezembro de cada ano. Parágrafo único. (VETADO). Art. 65. O servidor exonerado perceberá sua gratificação natalina, proporcionalmente aos meses de exercício, calculada sobre a remuneração do mês da exoneração. Art. 66. A gratificação natalina não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária.

É vedada a concessão de licença incentivada ao servidor:

- acusado em sindicância ou processo administrativo disciplinar até o seu julgamento final e o cumprimento da penalidade, se for o caso;
- que esteja efetuando reposições e indenizações ao erário enquanto não for comprovada a quitação total do débito;
- que se encontrem regularmente licenciados ou afastados;
- e que, licenciados para tratamento de interesses particulares, tenham retornado antes do prazo estabelecido no ato de concessão.

No que se refere às vedações impostas aos servidores licenciados, cumpre destacar a impossibilidade de:

- exercer cargo ou função de confiança;
- ocupar emprego em comissão em empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União; e
- ser contratado temporariamente a qualquer título.

Sobre a licença incentivada sem remuneração, cumpre destacar, por fim, que a MP n. 792/17 autoriza a extensão aos servidores licenciados da faculdade ofertada aos servidores com jornada reduzida de *administrar empresa e praticar todas as atividades inerentes a sua área de atuação, incluídas aquelas vedadas em leis especiais, e participar de gerência, administração ou de conselhos fiscal ou de administração de sociedades empresariais ou simples.*

Não explicita, contudo, se o transcurso da licença será considerado – tal como o faz na hipótese redução da jornada – como retorno cujo interesse, por advir da Administração Pública, autoriza a perpetuação indeterminada da faculdade de administrar empresas e de participar de gerência, administração ou de conselhos de sociedades empresariais ou simples.

Referida omissão enseja a incidência da proibição contida no art. 117, X, da Lei n. 8.112/90 por força da estrita legalidade a que se sujeita a Administração Pública (art. 37, *caput*, da CFRB).

5. Das disposições gerais

Em suas disposições gerais, a MP n. 792/17 traz relevantes diretrizes relacionadas ao Plano de Demissão Voluntária, à jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e à licença incentivada sem remuneração.

Acerca da indenização do PDV e do “incentivo” da licença sem remuneração não estão sujeitos à incidência do imposto sobre a renda e à incidência de contribuição aos regimes previdenciários dos servidores públicos.

Nas hipóteses de concessão de redução de jornada de trabalho com remuneração proporcional e de licença incentivada sem remuneração, se o servidor ocupar cargo de provimento em comissão ou exercer função de direção, chefia ou assessoramento, a MP n. 792/17 determina a exoneração ou dispensa.

Por derradeiro, destaca-se que a MP n. 792/17 autoriza as entidades fechadas de previdência privada e as operadoras de planos de saúde a manter, como filiados, os servidores que aderirem ao PDV e à licença incentivada sem remuneração, mediante condições a serem repactuadas entre as partes. Trata-se, como dito, de autorização, ou seja, não há obrigatoriedade dessa manutenção.

Conclusões

Considerando que a Medida Provisória n. 792/17 instituiu o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia para os servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo da Administração Pública federal direta, autárquica e funcional no âmbito do Poder Executivo, faz-se pertinente concluir que:

- Através de espécie normativa imprópria – posto que as Medidas Provisórias se destinam a regulamentar situações de relevância e urgência –, a MP n. 792/17 implementa política de gestão de recursos humanos pautada na precarização do quadro funcional composto exclusivamente por servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo.

- No que se refere ao PDV, a MP n. 792/17 consigna que *a adesão ao PDV configura a intenção do servidor de rompimento do vínculo funcional com a administração pública federal, que se efetivará com o ato de exoneração.*

Ocorre que a norma não dispõe acerca da abrangência do PDV (escolha de órgãos e cidades de lotação, idade, cargos e carreiras), dos períodos de adesão, da forma pela qual dar-se-á o pagamento do “incentivo” (se integralmente ou em parcelas mensais) e até mesmo sobre o prazo máximo para a sua quitação, outorgando ao Ministério do Planejamento a competência para fazê-lo.

Não se olvida, à medida que a ruptura do vínculo funcional com a União importa na perda dos direitos previdenciários decorrentes do

RPPS, que, independentemente da data de ingresso do servidor público no serviço público, a sua exclusão do RPPS mediante a adesão ao PDV importará em prejuízos financeiros.

Sobressalta, nesse contexto, que as maiores perdas serão impostas aos servidores que deixarão de fazer jus às garantias da integralidade (que permite a percepção da aposentadoria em valor igual a remuneração da inativação, excluídas as parcelas indenizatórias e temporárias) e da paridade (que assegura os mesmos reajustes aplicados aos servidores ativos).

- Sobre a jornada reduzida com remuneração proporcional, tem-se que a MP n. 792/17 faculta aos servidores – que não estão sujeitos a duração de trabalho diferenciada por lei especial – a possibilidade de redução da jornada semanal de trabalho de 40 horas para 30 ou 20 horas – e respectivas jornadas diárias fixadas em 6 ou 4 horas – mediante redução proporcional da remuneração.

Nesse contexto, está assegurado o pagamento de um *adicional de meia hora diária*, cuja forma de cálculo e o período de duração devem ser regulamentados em ato do Ministério do Planejamento. Esta assegurado, ainda, o exercício de outra atividade pública (na forma do art. 37, XVI e XVII, da CF) ou privada.

Imprescindível destacar que a redução da jornada de trabalho com remuneração proporcional, bem como a sua manutenção ou reversão, está condicionada à existência de *interesse do serviço público*, juízo discricionário a ser exercido pela autoridade máxima do órgão ou entidade a que se vincula o servidor.

- Quanto à licença incentivada sem remuneração, trata-se de licença na qual o servidor aprovado em estágio probatório poderá, por meio de manifestação de vontade e desde que haja interesse do serviço público, receber “incentivo” pecuniário no valor equivalente a três vezes a sua remuneração para licenciar-se do cargo durante três anos consecutivos sem direito à remuneração.

À semelhança da adesão ao PDV e à jornada reduzida, a MP n. 792/17 não prevê a forma pela qual dar-se-á o pagamento do “incentivo” pecuniário, outorgando ao Ministério do Planejamento a competência para tanto.

A interrupção da licença incentivada é vedada sob qualquer justificativa e a prorrogação por igual período é autorizada a pedido do servidor ou sob o interesse público (hipótese que não exige a concordância do servidor licenciado).

- Merece destaque, ainda, o fato de que a MP n. 792/17 autoriza as entidades fechadas de previdência privada e as operadoras de planos de

saúde a manter, como filiados, os servidores que aderirem ao PDV e à licença incentivada, mediante condições a serem repactuadas entre as partes.

Por fim, tem-se que, em se tratando de Medida Provisória, a MP n. 792/17 perderá a validade se, no prazo de 60 dias, não for convertida em lei ou reeditada. Assim, a atuação sindical junto ao Poder Executivo (para que não reedite a norma) e junto ao Poder Legislativo (para que não promova sua conversão em lei) é medida salutar para a proteção dos interesses dos servidores públicos.

É o que temos a anotar.

Santa Maria, 29 de agosto de 2017.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887

Renata Borella Venturini
OAB/RS 85.462