



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR

PARECER Nº 055/2018/AGU/PGF/PFE-UFRR

PROCESSO Nº: 23129.017926/2017-40

ASSUNTO: OFÍCIO N. 124/17/SESDUF-RR - SOLICITAÇÃO DE REVOGAÇÃO DA PORTARIA NORMATIVA N. 02/2017/PROGESP.

INTERESSADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

***Ementa:** Administrativo. Dúvida jurídica. Suspensão de gozo de férias ao corpo docente em período letivo. Discricionariedade Administrativa. Afastamento de docente para qualificação. Necessidade de assegurar adicional de férias. Orientação Normativa SRH nº 02/2011. Orientação Normativa nº 10/2014. Recomendações.*

I. **RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo (01 volume, 37 folhas), encaminhado a esta Procuradoria para análise jurídico-formal da solicitação de revogação da Portaria Normativa n. 02/2017/PROGESP pela Seção Sindical dos Docentes da UFRR.

2. Em síntese, a SESDUF-RR alega que a Portaria Normativa: **a)** é ilegítima sem a devida aprovação pelos Conselhos Superiores; **b)** retira a autonomia das unidades quanto à organização da escala de férias dos servidores; **c)** torna inviável o gozo de férias dos docentes ao vedar sua aquisição durante o período letivo; e **d)** impede o gozo de férias de servidor afastado.

3. Constam dos autos os seguintes e principais documentos:

- i. Abertura de processo administrativo, à fl. 01;
- ii. Ofício n. 124/17/SESDUF-RR, às fls. 02-20;
- iii. Cópia do processo administrativo n. 23129.011753/2017-56, às fls. 21-37.

4. Os autos foram encaminhados a este órgão consultivo através de despacho manuscrito do Reitor da UFRR, à fl. 01.

Página 1 de 12



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**

5. É o breve relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

6. De antemão, cumpre anotar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal, bem como artigos 11 e 18 da Lei Complementar nº 73/1993, **incumbe a este órgão da AGU prestar consultoria pelo prisma estritamente jurídico**, não lhe competindo adentrar na seara da oportunidade e conveniência administrativa dos atos praticados no âmbito da Universidade Federal de Roraima, tampouco analisar os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

7. Por sua vez, a Portaria PGF 526/2013 dispõe, em seu art. 8º, que as consultas jurídicas também ocorrerão “*quando houver dúvida jurídica a ser dirimida formalmente pelos órgãos de execução da PGF, que se relacione com as competências institucionais da autarquia ou fundação pública federal respectiva*”. Ante o exposto, passo a opinar.

2.1 Legitimidade da Portaria nº 02/2017/PROGESP

8. No caso em questão, a SESDUF-RR pleiteia a revogação da Portaria, aduzindo as razões citadas no Relatório do presente parecer. Ato contínuo, os autos foram encaminhados para manifestação deste órgão consultivo quanto ao pedido do Sindicato.

9. Conforme bem pontua a manifestação da SESDUF-RR, compete ao CUnI, dentre outras coisas, **traçar das políticas e das diretrizes gerais da UFRR**. Neste condão, fora criada pelo CUnI a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGESP, por meio da resolução nº 27/2012. A PROGESP é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação, orientação e execução das atividades de administração de pessoal e de recursos humanos da Universidade.

10. Estão integradas à PROGESP, a Diretoria de Desenvolvimento do Servidor - DDS, a Diretoria de Saúde e Assistência Social - DSAS, a Diretoria de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR

Administração de Recursos Humanos - DARH e a Diretoria de Gestão Estratégica e Terceirização - DGET. Entre suas atribuições, conforme previsão na resolução nº 27/2012-CUni, está a de coordenar a execução da Administração pessoal, a saber:

Art. 3º. Compete ao Pró-Reitor:

- I - propor a política institucional relativa à gestão de pessoas;*
- II - coordenar a elaboração do plano institucional de capacitação;*
- III - coordenar e acompanhar a elaboração dos concursos públicos da UFRR;*
- IV - coordenar a movimentação interna de pessoal técnico-administrativo e docente;*
- V - viabilizar a participação de servidores técnico-administrativos em cursos/eventos fora da Instituição;*
- VI - coordenar a execução da Administração de Pessoal; (...)***

11. Observe que a PROGESP detém legitimidade, conferida pelo próprio CUni, para coordenar os recursos humanos desta Instituição. Ao outorgar essa capacidade para uma Pró-Reitoria, concedeu-se também o aval para ela que pudesse instituir suas rotinas administrativas, no limite de suas competências. Reitere-se, competências essas delimitadas pelo CUni.

12. Dentro de sua legitimidade e atuando a fim de organizar as disposições referentes à aquisição e gozo do período de férias, a PROGESP utilizando-se do poder normativo, conferido à Administração Pública para expedir normas gerais, de caráter abstrato e com efeito *erga omnes*, editou a portaria nº 02/2017. Esta se encontra amparada pelo Poder Normativo, observando-se sua consonância com a legislação vigente, delimitando-se apenas a normatizar matérias de sua competência, de ordem doméstica.

13. Ora, é manifesto que o fluxo de férias e de administração de pessoal, como uma demanda doméstica e rotineira, não se configura como política ou diretriz relevante, capaz de afrontar a competência do CUni, motivo pelo qual coube a delegação desta função pormenorizada a uma Pró-Reitoria. Ademais, a atuação da PROGESP, no limite de sua competência, limitou-se a reproduzir leis vigentes e Orientações Normativas advindas do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**

Repise-se que a portaria não inova juridicamente, apenas compila informações a respeito do tema, para uma melhor normatização interna.

2.2 Aquisição de férias durante o período letivo

14. Acrescente-se que a principal controvérsia apontada pela SESDUFRR é sobre a impossibilidade de gozo de férias, pelo corpo docente, durante o período letivo. Conforme o art. 1^a, inciso III, alínea “b”, aqui colacionado:

Art. 1º Para obtenção do direito de férias o servidor efetivo ou contratado por prazo determinado (professor substituto ou visitante) deve possuir 12 (doze) meses de efetivo exercício para o primeiro período aquisitivo de férias.

(...)

III - As férias poderão ser parceladas em até três etapas, desde que assim requeridas pelo servidor, e de acordo com interesse da administração pública. a) O professor substituto fará jus a 30 (trinta) dias de férias, conforme o Parecer nº 396/2000 - MEC, de 08/05/2000, e fundamento no art. 11 da Lei nº 8.745/98, combinado com o artigo 77 da Lei nº 8.112/90;

b) O pessoal docente não poderá gozar férias no decorrer do período letivo, excetuados os períodos de recesso, em conformidade com o calendário universitário. O período de exames finais é parte integrante do período letivo. A homologação de demandas em desconformidade com a regra só poderá ser realizada pela PROGESP. (G.n).

15. A finalidade da Universidade é de atingir o bem comum, por meio do ensino, pesquisa e extensão. A atuação fim da Universidade baseia-se conforme o calendário universitário, aprovado a cada ano pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CEPE. Nesse caso, entende a Administração pelo prejuízo da concessão de férias ao corpo docente, durante o período letivo, excetuadas os períodos de recesso, em conformidade com o calendário universitário.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**

16. É sabido que a atividade discricionária da Administração é provocada pelo juízo de conveniência e oportunidade, tal juízo somente pode ser aferido pelo administrador público. Observe-se que, embora as férias sejam um direito do trabalhador, o período de gozo é regido pela conveniência e oportunidade da Administração.

17. Segundo o doutrinador Diógenes Gasparini a concessão das férias dá-se “segundo as conveniências e interesses da Administração”¹. O professor Matheus Carvalho ressalta ainda que, *o agente atua na prestação de atividade de interesse público e, por isso, não obstante goze de alguns privilégios decorrentes da supremacia deste objeto, precisa adequar seu trabalho às demandas da coletividade*².

18. Isto posto, a definição do gozo estabelecida pela portaria não é arbitrária. É de interesse público a adequação da prestação de serviços. Via de regra, é lícito, portanto, à Administração proceder à suspensão do gozo ou a concessão de férias de seus servidores, assim agindo, atua no âmbito de seu poder discricionário.

2.3 Do gozo de Férias pelo Servidor Afastado

19. Sem demora, tem-se o apontamento da Seção Sindical a respeito do art. 3º, V, da Portaria Normativa, que assim dispõe:

Art. 3º Em conformidade com as normas que regem a concessão e o gozo de férias para o servidor público federal, observar-se-ão ainda as seguintes regras básicas:

(...)

V – O servidor licenciado ou afastado fará jus exclusivamente às férias relativas ao exercício em que ocorrer o retorno, devendo ser programadas as férias que coincidirem total ou parcialmente

1 GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 5ª. ed. rev. Atual. E aument., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 197.

2 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 3ª ed. rev. Ampl. E atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**

com os períodos de licença ou afastamento, para que os respectivos efeitos financeiros do ato, quando pertinente; (SIC)

20. Aparentemente, a redação do inciso encontra-se incompleta, conforme observado à fl. 33. Mais ainda, há uma dissonância com a Orientação Normativa SRH n. 02/2011. A redação do dispositivo que trata sobre as férias do servidor em períodos de licença ou afastamento foi alterada pela Orientação Normativa n. 10/2014, com o seguinte texto:

Art. 5º O servidor fará jus às férias relativas aos períodos de licenças ou afastamentos conforme disposto neste artigo. (Alterado pela Orientação Normativa nº 10, de 2014)

§1º As férias programadas, cujos períodos coincidam, parcial ou totalmente, com períodos de licenças ou afastamentos, legalmente instituídos, devem ser reprogramadas, vedada a acumulação para o exercício seguinte. (Alterado pela Orientação Normativa nº 10, de 2014)

§2º Quando não for possível a reprogramação das férias no mesmo ano, excepcionalmente, será permitida a acumulação de férias para o exercício seguinte, nos casos de:

I - licença à gestante, à adotante e licença-paternidade; e

II - licenças para tratar da própria saúde, exclusivamente para os períodos considerados de efetivo exercício, conforme art. 102 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (Alterado pela Orientação Normativa nº 10, de 2014)

§3º O servidor em usufruto de licença capacitação, afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no país ou para estudo ou missão no exterior com remuneração, fará jus às férias, que, se não forem programadas, serão registradas e pagas a cada mês de dezembro. (Alterado pela Orientação Normativa nº 10, de 2014)

21. Portanto, os dispositivos quanto às férias de servidor licenciado ou afastado devem possuir redação em consonância com a Orientação Normativa acima. Não há ilicitude quanto à vedação da acumulação de férias para o exercício seguinte, visto que, além de trazer exceções a esta regra, a ON também prevê o pagamento a cada mês de dezembro.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR

22. Destaque-se que, o pagamento de, pelo menos, um terço da remuneração ao trabalhador por ocasião das férias, que deve ser anual, é direito assegurado pela Constituição Federal também aos servidores públicos. Nessa acepção, conforme nota técnica nº 85/2014/CGECS/DENOP/SEGEF-MP, inova-se com o agendamento compulsório das férias em dezembro de cada ano, caso não tenha havido programação desta pelo servidor.

23. Com efeito, o sistema considerará para registro de pagamento o último mês do ano, dezembro. Assim, assegura-se o direito constitucional ao servidor e se evitam os custos decorrentes do alto índice de judicialização dessa questão. Para melhor ilustrar, colaciono trecho do acórdão da Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Tocantins³:

(...) O servidor em gozo de licença-capacitação recebe remuneração ininterrupta. É dizer, se permanece 12 meses em afastamento, receberá os 12 salários correspondentes. Caso recebesse, também, uma indenização de férias, estaria, na prática, em situação mais vantajosa do que o servidor em atividade – pois teria direito a um 14º salário, partindo-se da premissa incontestável de que a gratificação natalina é paga em ambas as situações -, e isso sem qualquer base legal ou constitucional.

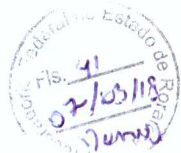
(...)

De outro turno, ainda que o aluno não contasse com qualquer período de recesso na universidade onde frequenta o curso de capacitação – o que se admite ad argumentandum tantum -, ou mesmo que o utilizasse para aprofundar os seus estudos e/ou redigir a sua dissertação/tese, ainda assim não se poderia irrogá-lo à Administração como se esta tivesse impedido o gozo de um período mais alongado de descanso, correspondente às férias; e não haveria como impor-lhe o ônus, destarte, de ter de indenizar as férias de todos os servidores que estivessem em gozo de licença capacitação.

3

JFTO. Turma Recursal. Processo nº 0000177-38.2016.4.01.4300. Relator: Gabriel Brum Teixeira. Diário da Justiça Federal da 1ª Região/TO - Ano IX N. 168 - Caderno Judicial - Disponibilizado em 13/09/2017.

Página 7 de 12



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**

Por isso é que reafirmo a conclusão de que o servidor em gozo de licença-capacitação que recebesse indenização de férias – não o adicional de férias, que, se negado pela Administração, é indiscutivelmente devido – estaria, na prática, recebendo um 14º salário, pois auferiria todos os 12 salários correspondentes à licença-capacitação (caso seja superior ou inferior, pelos meses que lhe correspondem, obviamente), a gratificação natalina e, ainda, a indenização de férias, a qual assumiria contornos de um autêntico 14º salário, pago à míngua de qualquer previsão legal ou constitucional que o garanta.

De resto, não é demasiado aclarar que, com isso, longe está de se dizer que a capacitação do servidor seria desestimulada. Bem ao revés, é sempre digna de encômios a postura do servidor que não cessa de buscar o seu aprimoramento profissional, algo que reverterá em benefício da própria Administração e dos cidadãos destinatários do serviço público por ele desempenhado: aliás, não é por outra razão que o Estatuto dos Servidores garante a licença-capacitação como genuíno direito do servidor, inclusive para fins de contagem de tempo de serviço e sem prejuízo da remuneração do seu cargo, ainda que, temporariamente, não esteja exercendo efetivamente as suas funções.

JFTO. Turma Recursal. Processo nº 0000177-38.2016.4.01.4300. Relator: Gabriel Brum Teixeira. Diário da Justiça Federal da 1ª Região/TO - Ano IX N. 168 - Caderno Judicial - Disponibilizado em 13/09/2017. (G.n).

24. Em síntese, a Turma Recursal foi enfática sobre a necessidade de garantir a licença capacitação ao servidor, bem como a garantia do adicional de férias a ser percebido durante a licença. Deveras, a repercussão da portaria com a redação atual, conforme bem aponta a SESDUF-RR, é a de impedir o gozo constitucionalmente conferido a férias, prática vedada afirmada no julgamento acima.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR

25. Entretanto, conforme explanado, a atualização da ON veio para sanar eventuais ilegalidades. Assim, recomenda-se a correção do disposto indicado, para adequação quanto ao texto atual da Orientação Normativa SRH nº 02/2011.

26. Sem mais, caso o servidor afastado ou licenciado, não abrangido nas hipóteses permissivas de acumulação para o período seguinte, não programe as férias, há a expressa indicação do registro e pagamento no fim do ano. Logo, a redação da Portaria Normativa, caso atualizada, não violará o ordenamento jurídico vigente, porquanto não retira dos servidores o direito de férias constitucionalmente garantido.

2.4 Da Manutenção da Autonomia das Unidades Acadêmicas

27. Outrossim, alega a Seção Sindical que a Portaria Normativa retira a autonomia das unidades para decidir quanto à escala de férias de seus servidores, conforme previsão nos arts. 9 e 10 do Regimento Geral da UFRR. Senão vejamos:

Art. 9º. A direção da unidade será exercida por um docente efetivo da UFRR, lotado na respectiva unidade, eleito pelos pares.

Parágrafo Único. O diretor da unidade será eleito para mandato de 04 (quatro) anos, permitida uma recondução.

Art. 10. Os diretores da unidade terão as seguintes atribuições:

(..)

XIII – organizar a escala de férias do pessoal que lhe esteja subordinado de modo a assegurar o funcionamento ininterrupto da unidade;

28. Em contraste com a manifestação, dispõe a portaria nº 02/2017-PROGESP que a programação de férias é atribuição e responsabilidade do gestor imediato da unidade. A portaria converge com o posicionamento do Regimento Geral, a saber:

Art. 3º Em conformidade com as normas que regem a concessão e o gozo de férias para o servidor público federal, observar-se-ão ainda as seguintes regras básicas:

1 - A programação de férias é atribuição e responsabilidade do gestor imediato da unidade em que o servidor está lotado, que



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**

buscará a mais adequada distribuição de pessoal para garantir o atendimento pleno das demandas nos horários de funcionamento padrão das unidades. Nesse contexto, deverão ser observadas as situações especiais de horários de funcionamento e de regime de trabalho previstas em Lei ou em norma específica. Em períodos de recesso universitário e nas ocasiões estabelecidas pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão ou por ato do Magnífico Reitor, serão comunicados horários de funcionamento especiais nas unidades da UFRR.

II - É responsabilidade do dirigente principal de unidade a supervisão de todo o processo; (G.n.).

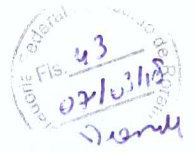
29. Reitere-se que as férias, embora seja um direito constitucional, pode ter seu período de gozo orientado pela discricionariedade administrativa, a depender da conveniência e oportunidade. Assim, entende a Administração ser prejudicial à concessão de férias ao corpo docente durante períodos letivos estabelecidos no calendário universitário.

30. A discricionariedade em suspender o gozo das férias do corpo docente durante o período letivo exprime nítido interesse público na manutenção e continuidade dos serviços. Pode-se corroborar o interesse na manutenção dos serviços públicos, conforme o inciso X do art. 3º:

X - Não é recomendável que o quantitativo de servidores em usufruto de férias seja superior a 1/3 do pessoal em exercício nas unidades acadêmicas e administrativas, ficando sobre o gestor imediato da área a responsabilidade de dar cumprimento a esta orientação;

31. Apesar da inviabilidade da fruição de férias durante o período letivo, a norma prevê que “A homologação de demandas em desconformidade com a regra só poderá ser realizada pela PROGESP”. Em vez de desarmonia, a manifestação da SESDUF-RR converge com o que propõe a portaria. Explico.

32. Consta à fl. 3 a seguinte passagem da presidente da SESDUF-RR: “*Parece mais razoável que o professor apresente uma justificativa à coordenação do curso, quando*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR

retirar férias durante as aulas de graduação ou pós-graduação, e que está de um parecer e sendo aprovado, encaminhe para o conhecimento da PROGESP". (SIC).

33. Por certo, a programação de férias, de atribuição do gestor imediato, buscará a mais adequada distribuição de pessoal. Sendo responsabilidade do dirigente principal da unidade a supervisão de todo o processo, não há óbice em esse gestor apresentar as razões de sua unidade para homologação da PROGESP.

34. Finalmente, sendo claro a atuação da PROGESP, nos limites de seu poder normativo, balizado pela discricionariedade administrativa, não há manifesta ilegalidade na portaria. Alerta-se, porém, para as recomendações presentes no item "2.3 - Do gozo de férias pelo servidor afastado".

III. CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, sob a ótica estritamente jurídico-formal, opino pela legalidade da portaria nº 02/2017-PROGESP em questão, desde que atendidas às recomendações supra.

36. O presente parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos formais não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

37. É o parecer, s.m.j.

Boa Vista-RR, 7 de março de 2018.

ROGER HAMPEL DA CUNHA
Procurador Federal
PFE-UFRR



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL EM RORAIMA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFRR**
