



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

**PARECER n. 00842/2018/MGE/CONJUR-MP/CGU/AGU**

**NUP: 03154.001518/2018-32**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE NORMAS DE EMPREGADOS PÚBLICOS, MILITARES E EXTINTOS TERRITÓRIOS - SGP/MP**

**ASSUNTOS: Movimentação para compor força de trabalho (art. 93, §7º, da Lei nº 8.112, de 1990).**

EMENTA:

MOVIMENTAÇÃO PARA COMPOR FORÇA DE TRABALHO. ART. 93, §7º, DA LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. EMPREGADO DE EMPRESA ESTATAL. REGIME CELETISTA. BANCÁRIO. PROFISSÃO REGULAMENTADA. NORMATIZAÇÃO ESPECÍFICA. COMPATIBILIZAÇÃO DE REGIMES. ORIENTAÇÃO NO SENTIDO SE OBSERVAR AS DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS AO EMPREGADO NA ORIGEM. POSSÍVEL RISCO DE QUESTIONAMENTO JUDICIAL, CASO SE ADOTE POSIÇÃO DIVERSA. JORNADA DE TRABALHO. RECESSO DE FINAL DE ANO. SUBSTITUIÇÃO (ART. 38 DA LEI Nº 8.112, DE 1990).

I - Considerando a inexistência de clareza redacional na previsão relativa ao instituto da movimentação para compor força de trabalho (art. 93, §7º, da Lei nº 8.112, de 1990), esta Consultoria Jurídica sugere que, nos casos tratados nos autos, sejam observadas as disposições que regem o contrato de trabalho do empregado na origem, a fim de evitar possíveis questionamentos e demandas judiciais em face da União.

II - Tratando-se de empregado bancário, sugere-se a observância da jornada de trabalho prevista no art. 224 da Consolidação das Leis do Trabalho e demais normativos aplicáveis à relação de trabalho havida entre o empregado movimentado e a origem, inclusive acordos e convenções coletivas de trabalho e normativos internos da empresa relativos a pessoal.

III - No que concerne ao recesso de final de ano, sugere-se que sejam observadas as normas que regem a relação trabalhista entre o empregado movimentado e o banco empregador.

IV - Tendo em vista o risco de questionamento da validade dos atos editados pelo empregado movimentado durante o período de substituição (art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990), sugere-se que o empregado movimentado não seja designado para o exercício desse encargo.

V - Não se deve estender indefinidamente a orientação trazida neste opinativo, haja vista que não é viável estabelecer orientação geral acerca dessa matéria, diante da multiplicidade de situações possíveis, sobretudo considerando a dinamicidade da negociação individual e coletiva própria do regime celetista.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta da Coordenação-Geral de Gestão Pessoas do Ministério da Fazenda - COGEP-MF dirigida à Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP deste Ministério, na condição de órgão central do SIPEC,

que objetiva esclarecimentos quanto às normas aplicáveis aos empregados de estatais, em exercício no Ministério da Fazenda, por força do § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, em relação aos quesitos abaixo:

- a) Jornada de trabalho a ser cumprida por empregados públicos que compõem força de trabalho no MF;
- b) Impedimentos nas atribuições das atividades; e
- c) Possibilidade de usufruir de recesso para comemoração das festas de final de ano.

2. O Ofício que inaugura os autos informa que a força de trabalho no âmbito do Ministério da Fazenda é composta por servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, e por empregados, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, e que parte desses últimos encontram-se movimentados para compor força de trabalho, nos termos do § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990.

3. A COGEP-MF informa que a razão do presente processo é a existência de agentes públicos que desempenham atividades correlatas, porém originários de diversos órgãos e entidades, o que tem gerado questionamentos quanto à aplicabilidade dos direitos e garantias atrelados a esse grupo funcional.

4. No âmbito deste Ministério foi elaborada a Nota Técnica nº 2733/2018-MP (SEI 5561937) na qual foram asseverados os seguintes entendimentos:

- a) a jornada de trabalho a ser cumprida por empregado público movimentado nos termos do § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, deve ser aquela fixada em cláusula do contrato de trabalho ou em acordo coletivo, por se tratar de movimentação de caráter impositivo;
- b) os anistiado pela Lei nº 8.878, de 1994, conforme art. 309 da Lei nº 11.907, de 2009 ao retornar ao serviço em órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sujeita-se à jornada semanal de trabalho de 40 (quarenta) horas, salvo situação especial prevista em lei;
- c) no tocante às atribuições das atividades, no caso do exercício de substituição de cargo comissionado, não há previsão legal que dê anuência nesse sentido, ou seja, que permita ao empregado público movimentado para compor força de trabalho, nos moldes do § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, exercer o encargo de substituto;
- d) há uma exceção estabelecida pela Lei nº 13.324, de 2016, que previu a aplicação do disposto no artigo 38 da Lei nº 8.112, de 1990, especificamente, ao empregado público de órgão ou entidade da União, beneficiado pela Lei nº 8.878, de 1994, o que permite ao anistiado pela Lei nº 8.878, de 1994, o exercício da substituição;
- e) não há regramento específico referente a recesso para comemoração das festas do final de ano para empregado público movimentado para compor força de trabalho, possibilidade de concessão a critério de conveniência e oportunidade da administração.

5. Na Conclusão da Nota Técnica nº 2733/2018-MP, acima citada, solicitou-se o envio do processo a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação *"quanto à possibilidade jurídica dos posicionamentos adotados por esta Secretaria de Gestão de Pessoas acerca dos temas discorridos ao longo deste documento, inclusive a respeito da possibilidade de anuir a concessão do recesso natalino e de final de ano, ou quaisquer concessões, como, por exemplo, a assunção de horário especial para os jogos quando realizadas as Copas do Mundo, aos empregados públicos lotados ou em exercício na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, movimentados por força do §7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, seja em consonância com o que porventura estiver delimitado em acordo ou convenção coletiva de trabalho na empresa pública de origem do empregado, ou de acordo com o regramento específico publicado, ano a ano, por este órgão central do SIPEC"*.

6. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica - CONJUR/MP, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

7. É o relatório.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

8. A consulta posta nestes autos decorre da convivência, no mesmo ambiente de trabalho, de servidores, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, e empregados, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Como se sabe, ambos os regimes possuem natureza distintas, sendo compostos por institutos que lhe são próprios e cujo regramento se mostra por vezes dissonante entre si.

9. Em termos gerais, o regime estatutário é aplicável ao pessoal do serviço público<sup>[1]</sup>, enquanto o regime celetista é próprio do setor privado. As normatizações constantes da CLT levam em consideração as características próprias do mercado de trabalho, da oferta e procura de empregos, da dinâmica e da concorrência empresariais, da negociação coletiva, dentre outros aspectos.

10. Toda essas circunstâncias, aliadas à conquista de direito por certas classes de trabalhadores, gerou a figura juslaboral da "profissão regulamentada", isto é, aqueles trabalhadores cujo regime jurídico destoa da normatização celetista genérica. Um dos exemplos de profissão regulamentada é a profissão de "bancário".

11. Dentre as normas especiais aplicáveis aos bancários, está o regime de jornada de trabalho, que é de seis horas contínuas nos dias úteis, perfazendo um total de trinta horas de trabalho por semana (cf. art. 224 da CLT).

12. O Ofício SEI nº 26/2018/SEMOV/DPROV/CODEP/COGEP/SPOA/SE-MF relata que existem empregados bancários, oriundos da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, em exercício no âmbito do Ministério da Fazenda.

13. Essa situação é propiciada pela previsão do art. 93, §7º, da Lei nº 8.112, de 1990, que trata do instituto da movimentação para composição de força de trabalho:

Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

[...]

§ 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderá determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da observância do constante no inciso I e nos §§ 1º e 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002)

14. A esse respeito, cabe destacar que este Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou a Portaria MP nº 193, de 3 de julho de 2018, normatizando o instituto em questão. Conforme dispõe o art. 2º do referido ato normativo:

Art. 2º Considera-se movimentação para compor força de trabalho a determinação, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de lotação ou exercício de empregado ou servidor em órgão ou entidade distinto daquele ao qual está vinculado, com o propósito de promover o adequado dimensionamento da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. O ato de que trata o caput poderá ocorrer, dentre outras situações, em caso de necessidade ou interesse públicos ou por motivos de ordem técnica ou operacional.

15. Como se vê, a movimentação para compor força de trabalho ocorre a partir de avaliação técnica desta Pasta ministerial, na condição de órgão central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, com o propósito de promover o adequado dimensionamento da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo federal.

16. Em regra, o servidor/empregado movimentado para compor força de trabalho apenas altera o local de exercício das suas atribuições, não havendo rompimento do vínculo com a origem. Desse modo, por exemplo, o empregado da Caixa Econômica Federal movimentado para compor força de trabalho no Ministério da Fazenda não se transforma em servidor vinculado a essa Pasta ministerial.

17. Diante desse panorama, podem surgir conflitos normativos entre as regras celetistas que regem a relação jurídica havida entre o empregado e o banco empregador e o regime jurídico aplicável no ambiente de trabalho no qual o

empregado movimentado se encontra em exercício. Ora, sendo o Ministério da Fazenda um órgão da Administração direta, seu pessoal é majoritariamente composto por servidores estatutários, de modo que a estrutura de organização de pessoal é pensada para atender as peculiaridades desse regime jurídico.

18. A controvérsia é agravada pela insuficiência de clareza redacional do texto do §7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, a qual, inclusive, confere ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a prerrogativa de determinar a **lotação** ou o **exercício** de empregado ou servidor, não deixando claro quando cada hipótese se verifica no caso concreto, nem se há distinção ontológica entre as duas situações.

19. Em primeira análise, o servidor/empregado lotado no órgão público deve observar as normas que regem o seu ambiente de trabalho, inclusive aquelas referentes à jornada de trabalho, tal como previsto na Portaria MP nº 486, de 29 de dezembro de 2017. Porém, o servidor/empregado com mero exercício em determinado órgão público, por não haver vínculo com o local de exercício, estaria regido pelo regime aplicável na origem.

20. Sendo assim, conclui-se que a redação do art. 93, §7º, da Lei nº 8.112, de 1990, não permite alcançar conclusão inequívoca acerca de qual regime seria aplicável ao empregado movimentado para compor força de trabalho. Em síntese, tanto é possível concluir pela necessidade de se observar a legislação de origem por se tratar de instituto excepcional, que não gera vínculo com o órgão ou entidade de exercício, quanto é possível defender que o dispositivo autoriza a lotação do empregado no órgão ou entidade, criando a obrigação de observar as normas que regem esse ambiente de trabalho.

21. No entanto, diante dessa pluralidade de interpretações viáveis, esta Consultoria considera adequado que a área técnica siga entendimento mais conservador no que concerne ao regime jurídico aplicável aos empregados descritos no Ofício que instaurou este processo, com o propósito de evitar questionamentos judiciais.

22. Se, por um lado, a convivência de regimes diferentes de pessoal no mesmo ambiente de trabalho gera empecilhos operacionais ao gestor, que precisará harmonizar ambos os regimes no cotidiano do órgão, a adoção de regime distinto daquele da origem pode, por outro lado, gerar demandas judiciais dos empregados movimentados, sob o argumento de que eles são regidos pelo contrato de trabalho que firmaram com o banco empregador, não se vinculando ao regime estatutário.

23. Ainda que se possa defender a incorreção dos argumentos levantados, não há como negar que o risco de vitória judicial existe e é considerável, haja vista que a movimentação para compor força de trabalho configura instituto muito específico, cuja previsão em lei não dá contornos claros e pormenorizados acerca de sua implementação.

24. Além disso, a aplicação de normas do regime estatutário ao empregado movimentado tem potencial de gerar ações judiciais contra a União, suas autarquias e fundações públicas, pleiteando equiparação, concessão ou extensão de parcelas ou gratificações próprias do regime estatutário.

25. Por isso, este órgão consultivo entende que, nas específicas hipóteses trazidas no Ofício SEI nº 26/2018/SEMOV/DPROV/CODEP/COGEP/SPOA/SE-MF, a melhor conduta a ser adotada, sob o ponto de vista jurídico, é a aplicação das normas que regem o contrato de trabalho do empregado movimentado com o banco empregador, observados eventuais acordos ou convenções coletivas de trabalho e normativos internos da empresa relativos a pessoal<sup>[2]</sup>.

26. Cabe destacar que este opinativo tem por objetivo analisar as controvérsias levantadas no bojo destes autos, sem a pretensão de esgotar o tema ou de trazer orientação geral para a solução de quaisquer conflitos de normas existentes entre os regime celetista e estatutário no caso de empregados movimentados.

27. Importa reconhecer que não há viabilidade de se realizar orientação geral nesse sentido, diante da multiplicidade de situações possíveis, sobretudo considerando a dinamicidade da negociação individual e coletiva própria do regime celetista. É possível que surjam hipóteses em que a aplicação de certa norma juslaboral se mostre impossível, desarrazoada ou desproporcional diante do caso concreto.

28. No presente caso, porém, sopesando os riscos jurídicos de ambas as interpretações possíveis, considera-se mais adequado adotar a jornada de trabalho aplicável ao empregado na origem. Por isso, tratando-se de empregado bancário, a sua jornada será regida pelo art. 224 da CLT (observados acordos ou convenções coletivas de trabalho e

normativos internos da empresa relativos a pessoal), ainda que esteja em exercício em órgão público, cujo pessoal, em regra, está submetido à jornada prevista no art. 19 da Lei nº 8.112, de 1990.

29. A mesma solução pode ser adotada para o terceiro questionamento apontado no Ofício SEI nº 26/2018/SEMOV/DPROV/CODEP/COGEP/SPOA/SE-MF, acerca da possibilidade de o empregado usufruir de recesso de final de ano (Natal e Ano Novo), nas mesmas condições em que o servidor estatutário o usufruiria.

30. Também nesse caso, considerando o panorama exposto acima, sugere-se a adoção de entendimento mais conservador, no sentido de se verificar quais as disposições instituídas pelo banco empregador para o gozo desse recesso.

31. O segundo ponto levantado no Ofício que instaurou os autos se refere à possibilidade de o empregado movimentado funcionar como substituto, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990.

32. Em verdade, o Ministério da Fazenda questionou a necessidade de congruência entre as atividades desempenhadas pelo empregado no órgão de exercício e na origem. Contudo, da leitura do teor do Ofício encaminhado, percebe-se que a pergunta formulada pelo Ministério da Fazenda se refere à possibilidade de o empregado movimentado exercer substituição.

33. Sobre esse aspecto, deve-se, em primeiro lugar, esclarecer que nem sempre o exercício da substituição implicará desvio de função. É sabido que o servidor/empregado movimentado para compor força de trabalho não deve exercer atividades que destoem substancialmente daquelas atribuídas ao seu cargo ou emprego, sob pena de se caracterizar desvio de função.

34. No entanto, não há como estabelecer uma correlação direta entre o exercício da substituição e o desvirtuamento de funções. Quer dizer, é possível que, ao funcionar como substituto, o empregado continue realizando atividades inseridas no conjunto de atribuições afeto ao seu emprego.

35. Se, por um lado, não se deve realizar essa relação de causa e efeito entre o exercício da substituição e o desvio de função, por outro lado, não há como negar que o substituto agrega funções de gestão do órgão, o que, em regra, destoa do complexo de atribuições afetos ao seu emprego de origem.

36. Por isso, conquanto a aferição da possível ocorrência de desvio de função deva ser analisada diante do caso concreto, deve-se reconhecer que as alegações de desvio de função são potencializadas no exercício da substituição por empregado movimentado. Nesse sentido, é provável que eventuais ações judiciais alegando desvio de função utilizem o exercício da substituição como argumento para deferimento do pleito, considerando as atribuições agregadas durante esse período.

37. Outro fator de risco que merece ser ponderado é o possível questionamento da validade dos atos praticados pelo empregado movimentado durante o período de substituição. Isso ocorre devido à especificidade da movimentação para compor força de trabalho e, também, do já aludido fato de que a redação do art. 93, §7º, da Lei nº 8.112, de 1990, não traz contornos jurídicos claros acerca da aplicabilidade do instituto.

38. Por isso, sob a alegação de que uma pessoa que não esteja investida na condição de servidor público não pode praticar certos atos, a gestão do empregado movimentado durante a substituição poderia ser questionada, o que implicaria falta de segurança jurídica para a Administração Pública.

39. Sendo assim, também acerca desse ponto, esta Consultoria Jurídica entende que a adoção de posicionamento administrativo mais conservador, no sentido de não se atribuir substituição à empregado de estatal movimentado, constitui, sob o ponto de vista jurídico, a orientação mais adequada e a que melhor está em consonância com o princípio da segurança jurídica.

40. Por fim, cabe ressaltar que essa argumentação vale apenas para a substituição como encargo, isto é, quando o substituto não ocupa cargo em comissão.

41. Quando se tratar de substituto que é investido em cargo de direção ou assessoramento, a nomeação traz ínsita a natureza de servidor público (cf. art. 9º, II, da Lei nº. 8.112, de 1990) ao substituto, ainda que se trate de empregado de empresa estatal.

42. A nomeação para ocupar cargo em comissão é forma de provimento de cargo público, de modo que a pessoa investida nessa função se submete à Lei nº 8.112, de 1990, e aos demais regimentos de pessoal no serviço público, independentemente do vínculo com a origem, inclusive quanto à jornada de trabalho, recessos, etc.

43. Desse modo, quanto ao questionamento referente à substituição, esta Consultoria sugere que os empregados movimentados para compor força de trabalho não sejam indicados para o encargo de substituição.

### III - CONCLUSÃO

44. Ante o exposto, em relação aos questionamentos trazidos no Ofício SEI nº 26/2018/SEMOV/DPROV/CODEP/COGEP/SPOA/SE-MF, opina-se no seguinte sentido:

- Jornada de Trabalho: sugere-se a observância da jornada de trabalho prevista no art. 224 da Consolidação das Leis do Trabalho e demais normativos aplicáveis à relação de trabalho do empregado movimentado com a origem, inclusive acordos ou convenções coletivas de trabalho e normativos internos da empresa em matéria de pessoal.
- Recesso de final de ano: sugere-se que sejam observadas as normas que regem a relação trabalhista entre o empregado movimentado e o banco empregador.
- Substituição: sugere que os empregados movimentados para compor força de trabalho não sejam indicados para o encargo de substituição.

45. Reitera-se que a análise empreendida neste Parecer se circunscreve às hipóteses mencionadas no Ofício supracitado, sem a pretensão de esgotar o tema ou de traçar orientação geral acerca da matéria.

46. Após consideração superior, sugere-se devolução dos autos à Coordenação-Geral de Normas de Empregados Públicos, Militares e Extintos Territórios da Secretaria de Gestão de Pessoas.

À consideração superior.

Brasília, 16 de julho de 2018.

*(assinado eletronicamente)*  
MARCOS GUILHEN ESTEVES  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 03154001518201832 e da chave de acesso d0ca76bb

#### Notas

1. <sup>^</sup> É certo que existem empregados públicos que são contratados pela Administração direta, autárquica e fundacional, a exemplo da hipótese prevista na Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. No entanto, é certo que tais situações são excepcionais, sendo possível afirmar que o regime estatutário é a regra no serviço público da Administração direta, autárquica e fundacional.
2. <sup>^</sup> Cumpre destacar que as disposições de acordos ou convenções coletivas de trabalho, bem como os normativos internos da empresa relativos a pessoal, integram o contrato individual de trabalho, durante o período de vigência dessas normas específicas. Por isso, havendo pactuação de norma em sentido distinto ao previsto na CLT (nas hipóteses em que a flexibilização das normas celetistas é considerada possível), a norma específica prevalece sobre a previsão geral.

Documento assinado eletronicamente por MARCOS GUILHEN ESTEVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 149187762 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS GUILHEN ESTEVES. Data e Hora: 18-07-2018 16:26. Número de Série: 40391665498713546786570228467464177315. Emissor: AC OAB G2.

---