



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

PARECER nº 00247/2019/GAB/PF-UFERSA/PGE/AGU

NUP: 23091.010006/2019-37

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO.

ASSUNTOS: EXECUÇÃO CONTRATUAL.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER. MOTORISTA. JORNADA DE TRABALHO [ARTIGO 235-C DA CLT]. DESCANSO INTERJORNADA [ARTIGO 66 DA CLT]. QUESTIONAMENTOS. SERVIÇO DE TRANSPORTE. VIOLAÇÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS. CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. TRANSPORTE RODOVIÁRIO. TEMPO DE ESPERA. TRANSPORTE URBANO. NÃO SE APLICA. SUGESTÕES. ADOÇÃO. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta promovida pela Pró-Reitoria de Administração **com relação ao atendimento da legislação trabalhista durante a execução do serviço de transporte no Contrato nº 19/2019**. Assim, para fim de esclarecimento, os autos foram encaminhados para apreciação da **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002^[1].

2. Os autos, encaminhados/recebidos a esta Procuradoria Federal em **20.08.2019**^[2], estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) à fl. 01v, consta Processo nº 23091.010006/2019-79, **de 15 de agosto de 2019**;

(b) às fls. 01/24, consta Pregão Eletrônico nº 10/2019 - SRP e os seguintes Anexos: Anexo I - Termo de Referência nº 10/2019; Anexo II - Minuta da Ata de Registro de Preços; Anexo III - Minuta de Termo de Contrato; Anexo IV - Modelo de Proposta; Anexo V - Instrumento de Medição de Resultado - IMR e Cronograma de Viagens;

(c) às fls. 25/27, consta Contrato c19/2019, **em 04 de julho de 2019**;

(d) à fl.28, consta Solicitação de Esclarecimento e Providências (SEP);

(e) às fls.29/31, consta Esclarecimento e Providências do Contrato nº 19/2019, **de 07 de agosto de 2019**;

(f) à fl.32/39, contam Relatórios de Jornadas de Trabalho;

(g) à fl.40/53, consta Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2019 e os seguintes Anexos: Anexo I - Edital de Convocação; Anexo II - Ata de Assembleia; Anexo III - Lista de Presença, **em 08 de novembro de 2019**;

(h) à fl.54/56, consta Ofício nº 196/2019 - PROAD/UFERSA, **de 15 de agosto de 2019**, solicitando Parecer Jurídico à Procuradoria Federal.

3. Desse modo, abriu-se uma tarefa no Sapiens para esta Procuradoria Federal para fim de emissão de parecer. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3]-[4]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB/88).

6. Na consulta em apreço apenas há a pretensão de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **discute-se sobre o atendimento da legislação trabalhista em execução contratual de serviço de transporte**, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

7. Inicialmente, cumpre transcrever a consulta promovida, nesses termos:

[...]

09. Diante de todo o exposto em vista de evitar violação de direitos trabalhistas, a Administração prove a presente consulta, nos seguintes termos:

a) o tempo entre cada rota é tempo de espera, nos termos da legislação trabalhista e da CCT anexa, o qual não deve ser computado na jornada de trabalho nem ser pago como horas extraordinárias ?

b) pode uma única pessoa ficar vinculada à prestação de serviços de motorista como empregado, das 7h às 23h, nas condições acima apresentadas, desde de que a soma dos intervalos em que o ônibus fica em movimento não supere a jornada diária normal, ou normal acrescidas de horas extras, previstas na CLT?

c) o fato do motorista sair do serviço para além das 23h e retornar ao posto às 7h viola o intervalo intrajornada mínimo de 11h?

d) para o caso em tela, caso haja violação de direitos de direitos trabalhistas, deve ser imposto à empresa a contratação de um segundo motorista?

e) qual é a melhor solução jurídica que pode ser apresentada ao caso narrado?

[...]

8. Dito isso, cumpre transcrever os dispositivos legais pertinentes ao caso, como o Art. 235-C da CLT, Decreto Lei nº 5.452/43, que assim dispõe:

Art. 235-C. A jornada diária de trabalho do motorista profissional será de 8 (oito) horas, admitindo-se a sua prorrogação por até 2 (duas) horas extraordinárias ou, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo, por até 4 (quatro) horas extraordinárias.

1º §. Será considerado como trabalho efetivo o tempo em que o **motorista empregado estiver à disposição do empregador**, excluídos os intervalos para refeição, repouso e descanso e o tempo de espera.

[...]

§ 8º. São considerados **tempo de espera** as horas em que o motorista profissional empregado ficar aguardando **carga ou descarga** do veículo **nas dependências do embarcador ou do destinatário** e o período gasto com a fiscalização da **mercadoria transportada** em barreiras fiscais ou alfandegárias, **não sendo computados como jornada de trabalho e nem como horas extraordinárias.**

[...]

§ 9º. As horas relativas ao tempo de espera serão **indenizadas na proporção de 30% (trinta por cento)** do salário-hora normal.

[...]

9. O artigo 235-C, § 8º, da CLT, a toda evidência, se refere ao **transporte rodoviário de cargas, não possuindo qualquer relação com o transporte urbano de pessoas**. Nem mesmo a Cláusula Décima Quarta, § terceiro, da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), se aplica à hipótese dos autos, **porque não há transporte rodoviário de pessoas ou cargas**, mas transporte urbano de pessoas, cuja dinâmica de trabalho é totalmente incompatível com as premissas discursivas do transporte rodoviário. De modo ainda mais claro: a CCT não se aplica adequadamente à contratação pública em testilha, representando, **na ausência de CCT mais específica**, parâmetro normativo, notadamente de ordem remuneratória, que não esteja em conflito com a legislação trabalhista. Ademais, cumpre transcrever o artigo 4º, incisos I, VI e VII, da Lei nº 12.587/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, nestes termos:

Art. 4º. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o **deslocamento de pessoas** e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

[...]

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público **para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda**;

[...]

10. Diante da transcrição acima, resulta evidente que a sistemática adotada pela empresa encontra sérios dilemas procedimentais no cumprimento da jornada de trabalho. Assim sendo, de forma breve, cumpre destacar os seguintes esclarecimentos sobre os questionamentos levantados pela área administrativa:

(a) primeira pergunta - o Anexo V do Contrato nº 19/2019, que estabelece o cronograma de viagens, é bem esclarecedor no que se refere à atividade intermitente do motorista, **de maneira que ele passa o dia inteiro à disposição do seu empregador** e, desse modo, a tese do veículo em movimento/ligado é totalmente destituída de sentido. O tempo de espera decorre da própria natureza do **transporte rodoviário intermunicipal, interestadual ou internacional de cargas ou passageiros**. Contudo, disso não é possível deduzir que o veículo nas dependências da universidade, pelo simples fato estar parado, represente a configuração de tempo de espera, sobretudo, **quando se trata de transporte urbano de pessoas**. A lógica do tempo de espera é **ausência de atividade útil exercida pelo motorista, sem vigília imediata sobre bens ou pessoas, bem como seguindo um prognóstico inesperado de horários**, o que não é o caso dos autos, **tal como se pode observar no cronograma de viagens do Anexo V do Contrato nº 19/2019**. Como admitir a ideia de tempo de espera a regular atividade operacional de transporte urbano, no qual exige paradas e esperas intermitentes durante todo o cumprimento da jornada de trabalho? Nesse sentido, basta observar um simples Relatório de Jornada de Trabalho, *vide* fl. 32, para perceber que o motorista trabalha das 07h às 23h, **ficando sempre à disposição do empregador**, observando-se que, em apenas 02 (dois) momentos, por um período de duração de 01 (uma) hora, o motorista não esteve com o veículo em movimento, quais sejam, **às 14h e às 19h**. Desse modo, não se discute que o tempo de espera não deva ser computado na jornada de trabalho e nem ser pago como horas extraordinárias, tendo em vista o que estipula a lei. **Todavia, a problemática não é essa, mas, sim, que não se observa a existência de tempo de espera quando o motorista**

permanece em constante vigília para atendimento de passageiros em transporte urbano. É dizer, considerar como tempo de espera qualquer momento em que o veículo esteja parado, sobretudo, em transporte urbano de pessoas, é simplesmente impor uma jornada diária de mais de 15 (quinze) horas. Algo que foge de qualquer lógica da regular dinâmica de trabalho do transporte urbano de pessoas, sendo, portanto, inaceitável. Além disso, resta evidente que o motorista se encontra à disposição do empregador, inclusive para cumprir o cronograma diário de viagens de 03 (três) turnos consecutivos. De qualquer sorte, **muito embora não seja o caso dos autos**, o tempo de espera do motorista deve ser indenizado na proporção de 30% (trinta por cento) do salário-hora normal, tal como prevê o artigo 235-C, § 9º, da CLT;

(b) segunda pergunta - a resposta só pode ser negativa. Contudo, os artigos 71 e 235-F, todos da CLT, permitem que o motorista cumpra jornada de superior a 11 (onze) horas diárias, nestes termos:

Art. 71. Em qualquer trabalho contínuo, cuja duração exceda de 6 (seis) horas, é obrigatória a concessão de um intervalo para repouso ou alimentação, o qual será, no mínimo, de 1 (uma) hora e, salvo acordo escrito ou **contrato coletivo em contrário**, não poderá exceder de 2 (duas) horas.

Art. 235-F. Convenção e acordo coletivo poderão prever jornada especial de 12 (doze) horas de trabalho por 36 (trinta e seis) horas de descanso para o trabalho do motorista profissional empregado em regime de compensação.

(c) não obstante tal possibilidade, a questão ventilada nos autos leva em consideração o trabalho diário do motorista, de segunda-feira a sexta-feira, no veículo de transporte, portanto, nada se assemelha com o regime de compensação do artigo 235-F da CLT. A lógica é totalmente inversa: se seriam regulares jornadas diárias superiores a 11h, contanto que o veículo de transporte não ficasse em movimento por período superior à jornada diária normal (7h e 20 min), acrescidas de eventuais horas extras. O procedimento tomado pela empresa é totalmente destituída de sentido, pois *confunde* realidades totalmente diversas: ônibus parado não é tempo de espera, é tempo à disposição do empregador, para configurar tempo de esperar é preciso mais que a mera ausência de movimento do ônibus, é preciso que o motorista não se dedique à atividade de transporte urbano de pessoas. A lógica empregada pela contratada faria todo sentido diante de transporte rodoviário de pessoas e cargas, **já há longos períodos de veículos em movimento, alternados com longos períodos de tempo de espera, mas não há como defender isso para transporte urbano**, porquanto é da própria natureza da atividade que o ônibus passe mais tempo parado que em movimento, sem que com isso o motorista esteja em tempo de espera ou em hora repouso. **Alguém questionaria o trabalho de motorista, com veículo ligado ou parado, num Terminal de ônibus, sempre na iminência de iniciar uma nova rota?** O fato é que o motorista permanece à disposição do empregador, justamente para cumprir o cronograma contínuo de viagens imposto pelo Anexo V do Contrato nº 19/2019. Veja o caso de Angicos: há, simplesmente, 14 (quatorze) horários de saída e, claro, 14 (quatorze) horário de chegada, portanto, há 28 (vinte e oito) trechos diários entre 7h e 23h. **Trata-se de quase 02 (dois) trechos em uma hora.** Nesse momento, percebe-se, sem maiores esforços de inteligência, que a legislação em vigor não foi pensada para esse propósito, mas, sim, evitar que o empregador pagasse por demorados tempos de espera o mesmo valor da hora normal;

(d) outro ponto importante é que a hora do tempo de espera possui um custo reduzido (30%), mas, mesmo assim, não se sabe se a empresa estaria contabilizando adequadamente o tempo de espera, já que suas planilhas (Relatório de Jornada de Trabalho) menciona apenas a existência de Tempo de Descanso. Tal fato, por mais esse motivo, põe em xeque a sistemática adotada pela empresa. **Ora,**

como poderia ser possível 16 (dezesseis) horas tempo de descanso, se o tempo de espera, caso existisse, jamais é superior a 02 (duas) horas entre 7h e 23h? Logo, a conclusão que se chega é que a contratada, **de modo totalmente ilegal**, considera como tempo de descanso todos os momentos em que o veículo esteja desligado, para tanto, bastar observar o documento de fl. 34. Então, seria em função disso que a empresa considera que respeita o intervalo interjornada? Nada mais desacertado, tal como se observa a seguir, pois o descanso interjornada ocorre apenas entre 23h e 7h, portanto, **no intervalo de apenas 7h**. Percebe-se, sem maiores esforços, tendo em vista o Anexo V do Contrato nº 19/2019, que o motorista se mantém em atividade entre 7h e 23h, portanto, por 15h ou mais, o que faz deduzir um regime de atividade totalmente incompatível com a legislação trabalhista;

(e) *terceira pergunta* - diante das informações acima, **a resposta só pode ser afirmativa**. É patente que há, sim, violação do intervalo interjornada mínima de 11 (onze) horas, **até porque, e isso precisa ficar claro, o motorista não se submete à jornada prevista no artigo 235-F da CLT**. Quanto à importância do intervalo interjornada, transcreve-se recente acórdão do Tribunal Superior do Trabalho, no Processo RR - 158-98.2011.5.08.0106, nestes termos:

INTERVALO INTERJORNADA. REDUÇÃO. NORMA COLETIVA. IMPOSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. ARESTO INESPECÍFICO. SÚMULA Nº 296, ITEM I, DESTA CORTE. A Turma adotou a tese de que a jurisprudência cristalizada na Orientação Jurisprudencial nº 355 da SbDI-1 desta Corte considera **o intervalo interjornada medida de higiene, saúde e segurança do trabalhador, garantido por norma de ordem pública, não passível de supressão ou redução nem mesmo por vontade das partes**. Concluiu, então, que, ao considerar válida a norma coletiva que reduziu o intervalo interjornada, o Regional incorreu em violação do artigo 66 da CLT. Interpostos embargos de declaração, a Turma acrescentou que o caso dos autos não trata de ação anulatória de cláusulas convencionais, sendo inviável a alegação de ilegitimidade do sindicato sob esse fundamento. Nesse contexto, verifica-se que o aresto colacionado desserve ao cotejo de teses, porquanto carece da devida especificidade, exigida nos termos do item I da Súmula nº 296 desta Corte, já que não revela teses diversas acerca da interpretação do mesmo dispositivo legal diante do mesmo quadro fático retratado nos autos. Agravo desprovido.

(PROCESSO Nº TST-Ag-E-ED-RR-158-98.2011.5.08.0106 Firmado por assinatura digital em 28/06/2019 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira. A C Ó R D ã O SbDI-1GMJRP/ap/rb/li).

(f) aliás, relativizando a previsão do artigo 611-A da CLT, **no sentido de que a "convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei"**, pontuando, no caso, bom senso jurídico, o TST seguiu a tese da inadmissibilidade de prevalência da convenção sobre normas de ordem pública, conforme os demorados escólios de Vólia B. Cassar, nestes termos^[5]:

As regras de medicina e segurança do trabalho envolvem os períodos de trabalho, os de descanso e as condições de trabalho. **São normas imperativas que estabelecem direitos de ordem pública, impedindo as partes de renunciar, transacionar ou dispor de qualquer benesse que a lei tenha concedido ao empregado**. A limitação do tempo de duração do trabalho tem como fundamento três aspectos importantes: biológicos, sociais e econômicos. a)

biológicos: o excesso de trabalho traz fadiga, estresse, cansaço ao trabalhador, atingindo sua saúde física e mental. Portanto, os fatores biológicos são extremamente importantes para limitar a quantidade de trabalho diário; b) sociais: o trabalhador que executa seus serviços em extensas jornadas tem pouco tempo para a família e amigos, o que segrega laços íntimos com os mais próximos e exclui socialmente o trabalhador; c) um trabalhador cansado, estressado e sem diversão produz pouco e, portanto, não tem vantagens econômicas para o patrão.

(g) quarta pergunta - a resposta só pode ser afirmativa. A regularidade trabalhista das empresas representa uma condição imprescindível à própria manutenção da contratação pública (artigos 27, inciso IV, 29, inciso V, todos da Lei nº 8.666/1993), logo, impõe-se a estrita observância da legislação em vigor. Desse modo, impõe-se a contratação de outro motorista para que se cumpra uma jornada de trabalho compatível com a legislação em vigor, porquanto, no caso em apreço, há indiscutivelmente acúmulo de sobrecarga de trabalho, que acarreta cansaço, estresse e outros problemas ao obreiro e que, em longo prazo, pode resultar até mesmo em acidente e, por consequente, risco de vida para o motorista e demais passageiros. Ademais, vale mencionar que é inválida qualquer contratação que enseje prejuízo a normas cogentes; e

(h) quinta pergunta - por tudo que restou afirmado acima, recomenda-se a empresa contratada suspenda a jornada de trabalho do motorista, conforme inicialmente estipulada, a saber, das 7h às 23h, pois, configura-se violação de direitos trabalhistas, devendo, assim, a empresa MASTER LOCAÇÕES LTDA. proceder na contratação de outro motorista, para que, desse modo, haja uma rotatividade de profissional diante da prestação de serviço exigida pelo Contrato nº 19/2019, sob pena de rescisão contratual (artigo 79, inciso I, da Lei nº 8.666/1993).

3. CONCLUSÃO.

11. Ante o exposto, conclui-se^[6] que há violação de direitos trabalhista e que a Administração deve atuar, como já pontuado pela Fiscalização do Contrato, no sentido de que a jornada de trabalho de 7h às 23h, ou seja, com total desrespeito às 11 (onze) horas de descanso entre jornadas, seja cessado, haja vista o risco que isso possa causar ao obreiro e estudantes, sem falar na eventual responsabilidade da IFES em decorrência da legislação administrativa, civil e trabalhista.

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

Mossoró/RN, sexta-feira, 06 de setembro de 2019.

Márcio Ribeiro
Procurador Federal

Notas

[1] *Eis o dispositivos:*

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e

certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

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

[3] *Conforme a BPC nº 07: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. Brasília: CGU/AGU, 2011, p. 17).*

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

[5] CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. De acordo com a reforma trabalhista - 13.467/2017. 14 ed. São Paulo: Método, 2017, p. 601.

[6] *Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:*

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091010006201937 e da chave de acesso ee85c19c

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 308466709 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 06-09-2019 18:06. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.
