

Nota Técnica – Processo Judicial que determinou o controle eletrônico de frequência (ponto eletrônico) para todos os seus servidores, excluídas as liberações legais.

Vimos, em atenção à solicitação feita pelo SINTIFRJ, prestar esclarecimentos acerca de toda movimentação processual na Ação Civil Pública nº 0155638-74.2016.4.02.5108, distribuída originariamente perante a 1ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia, cujo objeto é a implementação do ponto eletrônico nos Campi do IFRJ.

DO LEVANTAMENTO DAS IMPORTANTES MOVIMENTAÇÕES PROCESSUAIS – RESUMO DAS ALEGAÇÕES

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA distribuída em 28.10.2016 pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face do INSTITUTO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – IFRJ, objetivando impelir o réu a implantar o ponto eletrônico, a fim de garantir efetivamente o controle da assiduidade e do cumprimento da jornada de trabalho de seu quadro docente e de apoio. Como causa de pedir, resumidamente, foi afirmado que instaurou o Inquérito Civil nº [1.30.009.000146/2013-11](#), cujo objeto consistia na apuração da insuficiência do controle da jornada de trabalho (assiduidade) dos servidores do IFRJ, campus de Arraial do Cabo, tendo a autarquia (em resposta dada pelo Diretor Administrativo do citado campus), justificado nos autos do inquérito que a não implementação do ponto eletrônico se deu exclusivamente por problemas técnicos.

Intimado oficialmente em 21.01.2017, o IFRJ através de sua procuradoria, alegou primeiramente que a Ação Civil Pública como a forma escolhida para resolver o objeto da demanda era inapta, visto que esse remédio processual visa responsabilizar os agentes causadores de danos morais e patrimoniais ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, etc, o que não seria o caso nessa causa. O poder executivo tem poder discricionário na elaboração e aplicação de suas normas internas, e que esse tipo de controle deve ser conduzido pelos seus agentes.

Alegou também, que em relação aos docentes, todos os Campi são orientados a utilizarem, como medida de controle adicional à frequência dos docentes, o Plano de Atividade Docente (PAD) e o Relatório de Atividade Docente (RAD), constantes no Regulamento de Carga Horária Docente como pode ser observado no memorando nº.127/2015/GR, evidenciando que não há,

por parte da gestão do Instituto, qualquer ação de exclusão do dever de assiduidade e pontualidade dos docentes na respectiva unidade de ensino.

A Procuradoria deixa claro também que a atividade docente não se limita a atuação em sala de aula, estando caracterizada por inúmeras atividades extraclasse que podem ser objetivamente aferidas no curso do trabalho realizado, uma vez que este é composto por elaboração de planos de aulas, realização e correção de trabalhos, realização e correção de provas, dentre outras atividades. Ainda acrescentou que aos docentes é incentivada a participação em projetos de pesquisa e extensão reforçando que os docentes possuem forma de controle próprio, consistente no modo estabelecido na Resolução nº 48 de 2014, e Memorando nº 127/GR, que asseguram que a carga horária docente seja cumprida.

Também foi especificado pela Procuradoria que as situações de descumprimento das cargas horárias, citada pelo MPF no processo, constituem-se em fatos isolados, praticados, por “servidores específicos”, razão pela qual refuta-se que esses fatos, isoladamente, possam degradar a qualidade do ensino ofertado, socialmente reconhecido como um ensino de excelência. Destaca-se que o IFRJ é referência nacional em diversas atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação, estando presente em 14 municípios fluminenses com campi próprios, além dos polos de Educação a Distância que atendem a dezenas de outras localidades, possuindo atualmente cerca de 10.000 alunos matriculados, distribuídos nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Em Réplica, o MPF alegou que a Ação Civil Pública é via adequada, visto que tem por objeto a preservação de interesses coletivos e difusos que envolvem a sociedade, já que existem alunos envolvidos na finalidade do objeto. E que o próprio controle interno do órgão atestou ineficiência no atual controle de frequência, conforme apurado no Inquérito que precedeu a Ação Civil Pública.

Em 16.10. 2018 é publicada a sentença, onde o juiz prescreve que “o adequado controle de frequência dos servidores do IFRJ visa, na verdade, a moralidade administrativa e eficiência dos serviços prestados por servidores remunerados com recursos públicos, evidente se tratar de interesses difusos, cuja titularidade pertence à coletividade como um todo, em proteção à probidade administrativa.” E que “ a Ação Civil Pública, nos termos do art. 1º, IV, da Lei 7.347/85 c/c art. 81 da Lei 8.078/90, é meio adequado para proteção dos direitos que são objeto da lide em comento”. E aponta que “não se pode olvidar a determinação presente no ordenamento jurídico para que o instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais seja feito de forma eletrônica, não havendo discricionariedade do administrador quanto à implantação desta modalidade, mas sim a obrigatoriedade, na forma em que dispõe o artigo 1º do Decreto n. 1867/96”.

Dessa forma, o juiz entendeu que “o controle eletrônico de ponto dos servidores objetiva assegurar seus direitos e cumprimento dos deveres, gozando de maior credibilidade se comparado com o controle de frequência por folha de ponto, em que a possibilidade de falhas e burlas é maior. Cumprindo destacar que o Decreto nº 1.867/1996 estabelece exceções para o controle eletrônico de ponto, conforme seus arts. 3º e 4º, cabendo ao IFRJ verificar quais servidores se encaixam em tais disposições. ”

E por fim, o Magistrado decide por **julgar procedente** o pedido do MPF, nos termos do art. 487, I do CPC/2015, **para condenar o Instituto Federal do Rio de Janeiro – IFRJ a implantar, no prazo de 180 dias, controle eletrônico de frequência (ponto eletrônico) para todos os seus servidores, excluídas as liberações legais.**

Após essa Sentença, tanto o Ministério Público Federal, quanto a Procuradoria do IFRJ, entram com os devidos Recursos para alterar a decisão.

Em 06.12.2018 o IFRJ entra com o Recurso de Apelação, explicando o fato de que a Ação Civil Pública não seria a via adequada para a discussão do caso, e que o Decreto nº 1.867/96, usado pelo Juiz de primeiro grau para fundamentar a sentença, não determina a implantação imediata do ponto eletrônico em todos os órgãos e autarquias federais. Pelo contrário, há previsão expressa no Decreto nº 1867/96 que enquanto não houver a implantação do ponto eletrônico o controle de assiduidade e pontualidade dos servidores será exercido através da assinatura de folha de ponto, como definido no art. 5º do referido Decreto. Constata que inexistente alegada obrigação normativa para a implantação do ponto eletrônico. A implantação do ponto eletrônico está condicionada à discricionariedade e à disponibilidade orçamentária do órgão da administração indireta. Repisa também na legalidade do PIT e do RAT como atestado de frequência e que a sentença em questão configura exemplo clássico de indevida ingerência do Poder Judiciário na definição e execução de políticas públicas. Que a análise quanto a melhor forma de controle de assiduidade dos servidores, do momento a ser implementada a mudança e do orçamento da autarquia para tanto faz parte da discricionariedade do Poder Público, na qual não cabe a intromissão do Poder Judiciário. E por fim pede ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que dê provimento ao Recurso, reformando a sentença.

Em 09.12.2020, em sede de 2ª Instância, por unanimidade, é decidido pelo TRF2 negar provimento às apelações, alegando que “ o controle eletrônico de ponto dos servidores públicos federais da Administração direta, autárquica e fundacional encontra previsão no artigo 1 do Decreto 1.867/96, que estabeleceu um prazo máximo de seis meses a contar da publicação para conclusão da implantação, que ocorreria de forma gradativa. Desse modo, não há justificativa para a não implementação por parte do réu do controle eletrônico de seus servidores, eis que decorridos mais de vinte anos da publicação do Decreto. Medidas de controle adicionais realizadas pelo IFRJ não tem o condão de afastar a necessidade de instalação do ponto eletrônico definida na legislação, cabendo destacar que a Administração

Pública está vinculada ao princípio da legalidade, não estando a instalação do controle eletrônico de ponto inserida no âmbito da discricionariedade administrativa. Tampouco merece acolhida a invocação do princípio da reserva do possível a alegação de que a instalação do ponto eletrônico estaria condicionada à disponibilidade orçamentária, considerando o longo tempo decorrido desde a edição do Decreto 1.867/96 cerca de 24 anos. Outrossim, a norma é de observância obrigatória, devendo ser cumprida pela autarquia-ré, que, em eventual dificuldade orçamentária, deveria requerer a verba orçamentária para atendimento do Decreto Presidencial”.

Em 11.03.2021 a Procuradoria do IFRJ entra com dois recursos, o Especial e o Extraordinário, onde alega que houve desrespeito a legislações federais, pela não observância do Reexame necessário da matéria em questão, e de que a Ação Civil Pública não seria a via adequada para o objeto da matéria.

Em 09.09.2021 o Desembargador vice-presidente do Tribunal não admite ambos os recursos.

Em 06.10.2021 a Procuradoria do IFRJ entra com os dois últimos recursos cabíveis, Agravo de Denegatória de Recurso Especial, e Agravo de Denegatória de Recurso Extraordinário, ambos para tentar reverter as decisões em 2ª Instância.

Em 17.12.2021 o Ministro Humberto Martins inadmite os recursos. A Ação transita em julgado em 23 de setembro de 2022. Em 23 de Janeiro de 2023 o IFRJ é intimado do trânsito em Julgado do Processo, em despacho o juiz manda que o prazo de 180 dias seja suspenso caso o IFRJ se manifeste nos autos sobre o cumprimento da obrigação.

DO JULGADO E DAS EXCEÇÕES LEGAIS MANTIDAS NA DECISÃO

Ao se fazer uma análise técnica do conteúdo da sentença, das defesas ponderadas nos autos e dos recursos inadmitidos nas instâncias superiores, podemos observar primeiramente que a decisão final transitada em julgado, não obriga os docentes a cumprirem as 40 horas de jornada na Instituição, senão vejamos:

“Ante o exposto, na forma da fundamentação supra, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, nos termos do art. 487, I do CPC/2015, para condenar o Instituto Federal do Rio de Janeiro – IFRJ a implantar, no prazo de 180 dias, controle eletrônico de frequência (ponto eletrônico) para todos os seus servidores, excluídas as liberações legais.” (grifo nosso)

Conforme a própria sentença evidencia, existem deliberações legais que abrangem categorias de servidores que não podem ser compelidos ao controle eletrônico de frequência.

No corpo da sentença o magistrado deixa claro que o Decreto nº 1.867/1996 estabelece exceções para o controle eletrônico de ponto, conforme seus arts. 3º e 4º, cabendo ao IFRJ verificar quais servidores se encaixam em tais disposições. Esse decreto prescrever os seguintes termos nos artigos citados acima:

Art. 3º Ficam dispensados do controle de ponto os servidores referidos no [§ 4º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 1995](#), que terão o seu desempenho avaliado pelas chefias imediatas.

Art. 4º O § 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

- 7º São dispensados do controle de frequência os ocupantes de cargos:
 1. a) de Natureza Especial;
 2. b) do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, iguais ou superiores ao nível 4;
 3. c) de Direção – CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD – 3;
 4. d) de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia;
 5. e) de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos.”

Já o § 4º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 1995 prescreve que:

- 4º Os servidores, cujas atividades sejam executadas fora da sede do órgão ou entidade em que tenha exercício e em condições materiais que impeçam o registro diário de ponto, preencherão boletim semanal em que se comprove a respectiva assiduidade e efetiva prestação de serviço.

Cabe ressaltar, que o Ministério Público Federal fez recurso de Apelação e de Embargos no intuito exato de modificar essa parte da sentença que abrange as exceções legais ao ponto eletrônico, e todos esses recursos foram devidamente INADIMITIDOS.

Atualmente, é plenamente reconhecido que grande parte do trabalho docente pode ser realizado fora das Instituições de Ensino. A atividade docente, seja na educação básica como na superior, há muito tempo não se restringe aos momentos de sala de aula e ao contato com os estudantes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei 9394/96 formalizou, em seu artigo 13, a amplitude da função docente. A dinâmica do “mercado” educacional e as novas tecnologias da comunicação, por sua vez, amplificaram consideravelmente essa função.

O próprio judiciário tem entendimento majoritário de que toda a jornada docente de trabalho anterior, preparatória ao momento de contato com os estudantes; bem como as tarefas posteriores e complementares estão remuneradas pelas horas-aula presenciais contratadas.

DA EQUIVALÊNCIA ENTRE AS CARREIRAS

O Decreto 1.590/95, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, no artigo 7º, elenca os servidores que estão dispensados do controle eletrônico, e na letra 'e', faz expressa menção aos "Professores da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego":

- 7º São dispensados do controle de frequência os ocupantes de cargos:
 1. a) de Natureza Especial;
 2. b) do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, iguais ou superiores ao nível 4;
 3. c) de Direção – CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD – 3;
 4. d) de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia;
 5. e) **de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos;**

Somente treze anos após esse decreto, com a criação dos Institutos Federais, foi aprovada a lei 11.784/08, dispendo sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, incluindo o plano de carreira do Magistério Superior e do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal.

Essa lei foi substituída pela lei 12.772/12, que ao acentuar a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, dos cargos e da Carreira do Magistério Superior, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e do Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, estabeleceu em seu Art. 1º que as carreiras do Magistério Superior bem como a carreira Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico **compõem o mesmo plano de carreiras e cargos do magistério federal:**

Art. 1º Fica estruturado, a partir de 1º de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, composto pelas seguintes Carreiras e cargos:

I – Carreira de Magistério Superior, composta pelos cargos, de nível superior, de provimento efetivo de Professor do Magistério Superior, de que trata a [Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987](#);

II – Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Magistério Superior;

III – Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, composta pelos cargos de provimento efetivo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de que trata a [Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008](#); e

IV – Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

Já no artigo 2º, a lei 12.772/12 atribui a ambas as carreiras as mesmas atividades:

Art. 2º São atividades das Carreiras e Cargos Isolados do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal aquelas relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão e as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além daquelas previstas em legislação específica.

Como podemos verificar, o objetivo do legislador ao elaborar sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da lei 12.772/12, foi equiparar os atuais professores do Magistério Superior e os professores do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, a antiga carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego.

Tanto é assim que a própria lei 12.772/12 atribui a ambas as carreiras as mesmas atividades em seu Art. 2º:

Art. 2º São atividades das Carreiras e Cargos Isolados do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal aquelas relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão e as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além daquelas previstas em legislação específica.

- 1º A Carreira de Magistério Superior destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação superior.
- 2º A Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação básica e da educação profissional e tecnológica, conforme disposto na [Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), e na [Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008](#).
- 3º Os Cargos Isolados de provimento efetivo objetivam contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento de competências e alcance da excelência no ensino e na pesquisa nas Instituições Federais de Ensino – IFE.

Art. 3º A partir de 1º de março de 2013, a Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e o Cargo Isolado de Professor Titular do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de que tratam os [incisos I e II do caput do art. 106 da Lei nº 11.784, de 2008](#), passam a pertencer ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, na forma desta Lei, observada a Tabela de Correlação constante do [Anexo II](#), deixando de pertencer ao Plano de Carreiras de que trata o [art. 105 da Lei nº 11.784, de 2008](#).

Parágrafo único. O Cargo Isolado de que trata o caput passa a denominar-se Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

E a título de complementação de todo o exposto, a lei 12.772/12 em seu artigo 12º, elenca princípios idênticos ao tratar do desenvolvimento das carreiras, mediante promoção e progressão:

Art. 12. O desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

- 1º *Para os fins do disposto no caput , progressão é a passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe, e promoção, a passagem do servidor de uma classe para outra subsequente, na forma desta Lei.*
- 2º *A progressão na Carreira de Magistério Superior ocorrerá com base nos critérios gerais estabelecidos nesta Lei e observará, cumulativamente:*

I – o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível;
e

II – aprovação em avaliação de desempenho.

A lei 12.772/12 ainda vai além, e no seu artigo 20º preceitua sobre regramento único para os regimes de trabalho dos docentes:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I – 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II – tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

- 1º *Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.*
- 2º *O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.*
- 3º *Os docentes em regime de 20 (vinte) horas poderão ser temporariamente vinculados ao regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva após a verificação de inexistência de acúmulo de cargos e da existência de recursos orçamentários e financeiros para as despesas decorrentes da alteração do regime, considerando-se o caráter especial da atribuição do regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva, conforme disposto no § 1º , nas seguintes hipóteses:*

I – ocupação de cargo de direção, função gratificada ou função de coordenação de cursos; ou

II – participação em outras ações de interesse institucional definidas pelo conselho superior da IFE.

Portanto, é fácil a constatação de que o legislador ao elaborar a lei em questão, quis atribuir a ambas as carreiras os mesmos equilíbrios e obrigações.

CONCLUSÃO

Transitado em julgado e tendo como obrigação de fazer a implantação do controle de frequência em todos os campi do IFRJ, administração pública deve obedecer aos limites da sentença e das leis específicas que tratam do tema. O decreto 1.590/95, alterado pelo Decreto 1867, de 1996 somente especificava a liberação do controle de frequência ao “Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos” pelo simples fato de que a época da sua publicação essa era a única carreira existente na estrutura do Poder executivo federal. Somente com a lei nº 11.784 de 2008, portanto treze anos após a publicação do decreto, é que foram criadas as carreiras dos magistérios cujos docentes de hoje são a esmagadora maioria, ou seja, a do Magistério Superior e do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

Portanto, ao substituir a lei 11.784, pela atual legislação que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal: sobre a Carreira do Magistério Superior, e sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, a lei 12.772 de 2012, tratou de equiparar as novas carreira com a antiga, tratando de maneira idêntica os mesmos planos de carreira, as mesmas atividades, assim como a identidade do modo de desenvolvimento, o regramento único para os regimes de trabalho docente, e os mesmos equilíbrios e objetivos, contemplando obviamente as regras excepcionais ditadas na sentença da não implementação do ponto eletrônico para esses determinados servidores.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Rio de Janeiro, 04 de agosto de 2023

Giancarlo Moraes Bonan

OAB/RJ 118.535