



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

PGM – SEAP
Folha ou peça nº 47
Assinatura / Rubrica

Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

PROCESSO Nº : 74841635/2018

NOME : AGÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL

ASSUNTO : CONSULTA

PARECER nº. 182/2019

EMENTA: Direto Administrativo. Jornada de Trabalho. Escala de Serviço. Jornada 24x72. Lei Municipal. Legalidade. Ato Normativo Primário e Secundário. Regulação. Aspectos Mínimos.

I – DO RELATÓRIO.

01. Trata-se de processo administrativo de **consulta**, proposta pela Agência da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia, acerca de dúvida **quanto à admissibilidade jurídica da escala 24x72h para o cargo de Guarda Civil Metropolitano** (37-45).
02. Contam os autos, na presente data, com **46 (quarenta e seis)** folhas, sendo instruído com os seguintes atos, no que importa à presente manifestação: **a)** Despacho n. 321/2018-CHEADV (fls. 37-45); **b)** Despacho n. 1843/2018-AGCMG (fl. 46).

II – DA FUNDAMENTAÇÃO.

A. DO PARECER JURÍDICO.

03. Consoante já se aduziu às fls. 24-25, o parecer, em caso de consulta, é ato da administração que retrata a opinião técnico-jurídica de seu autor em relação a determinado tema, sendo, por excelência, meramente facultativo. Destarte, **a autoridade competente encontra-se livre para decidir em sentido diverso, desde que ampare sua decisão dentro do sistema normativo vigente.**



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

B. DA ESCALA 24X72h

04. Os aspectos jurídicos no tocante à **Jornada de Trabalho** já foram esclarecidos às fls. 25-28, no âmbito do **Parecer n. 3234/2018/PEAA**, razão pela qual a ele me refiro a título de complementação deste (art. 51, §1º, da Lei Municipal n. 9861/16).

05. No presente opinativo, é necessário, pois, discorrer de forma mais aprofundada acerca da **escala 24/72h**, haja vista as considerações apresentadas no Despacho n. 321/2018-CHEADV (fls. 37-45).

06. A Lei n. 9.354, de 08 de novembro de 2013, que trata sobre o Plano de Carreira da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia, dispõe em seu art. 12:

Art. 12. A jornada de trabalho dos servidores efetivos integrantes da carreira da Guarda Civil Metropolitana é de **8 (oito) horas diárias** ou **40 (quarenta) horas semanais**, podendo compreender dias úteis, finais de semana e feriados, em períodos diurnos e noturnos, nos locais definidos pelo órgão da Corporação, **de acordo com as especificidades das atividades e necessidades da Administração**, podendo ser adotado o sistema de plantão.

§ 1º A carga horária mensal é resultante da carga horária semanal, multiplicada por 04 (quatro) semanas e meia, e será regulamentada por ato do Comandante da Corporação.

§ 2º A jornada normal de trabalho dos servidores da Guarda Civil Metropolitana **poderá ser cumprida em regime de revezamento, com observância de escalas de horários de trabalho, desde que não ultrapasse a carga horária de 40 (quarenta) horas semanais.**

§ 3º Ao servidor que integre escala previamente estabelecida de **12/36h**, fica garantida uma hora para refeição, intrajornada, sem prejuízo remuneratório, **observando pelo menos um domingo no mês para descanso.**

§ 4º É assegurado descanso semanal remunerado mínimo de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas.

§ 5º Não se considera extraordinário o trabalho realizado na forma do § 3º, deste artigo.

§ 6º Para os afastamentos voluntários previstos em lei, estes somente poderão ocorrer, mediante solicitação formal do servidor e após expressa manifestação do Comando Imediato, com



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas. (grifos não constantes no original)

07. Em face do art. 12, §1º, da Lei Municipal referida, interpreta-se que a carga horária mensal será **regulamentada por ato do Comandante da Corporação**. Até o presente momento, não se informou se existe um ato normativo geral regulamentando o dispositivo.

08. Pois bem. Tanto a escala 12/36h quanto a 24/72h, em verdade, consistem em **compensação de Jornada de Trabalho**. As diferenças substanciais é que a escala 12/36h possui menção expressa na lei, enquanto a 24/72h não, e a jornada por 24 horas possui caráter excepcional por sua própria natureza.

09. O art. 7º, XIII, da CRFB, aplicável aos servidores públicos em razão do art. 39, §3º, também da Constituição, dispõe que:

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;**

10. Apesar da jornada máxima de 8 (oito) horas diárias definida constitucionalmente, é possível a compensação de horários. Diferente do regime celetista, em que são possíveis acordos e convenções coletivas, no regime jurídico estatutário, é **indispensável a observância à lei, nos termos do art. 37, caput, da CRFB**.

11. No Município de Goiânia, há **autorização legal para regulamentar a carga horária mensal, desde que, por se tratar de ato normativo secundário, obedeça-se às disposições contidas em lei**.

12. José dos Santos¹ aponta o seguinte:

Em primeiro lugar, o **poder regulamentar representa uma**

¹ Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. P. 60.



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

prerrogativa de direito público, pois que conferido aos órgãos que têm a incumbência de gestão dos interesses públicos.

Sob o enfoque de que os atos podem ser **originários e derivados**, o poder regulamentar é de **natureza derivada** (ou secundária): **somente é exercido à luz de lei preexistente**. Já as leis constituem atos de natureza originária (ou primária), emanando diretamente da Constituição.

Nesse aspecto, é importante observar que só se considera poder regulamentar típico a atuação administrativa de **complementação de leis, ou atos análogos a elas**. Daí seu caráter derivado. Há alguns casos, todavia, que a Constituição autoriza determinados órgãos a produzirem atos que, tanto como as leis, emanam diretamente da Carta e têm natureza primária; inexistente qualquer ato de natureza legislativa que se situe em patamar entre a Constituição e o ato de regulamentação, como ocorre com o poder regulamentar. (grifos não constantes no original)

13. Neste enfoque, o Comandante da Guarda, enquanto titular do Poder Regulamentar no que tange à carga horária mensal dos servidores da carreira de GCM, deverá, conforme os dados de que dispõe, **estabelecer as nuances a serem atendidas, conforme requisitar o interesse público, considerando, outrossim, a saúde e segurança do servidor.**

14. Em exame da jornada 12/36h, verifica-se a necessidade de execução das atividades em 15 dias dentro do mês, de modo que se configure as 180 horas trabalhadas. O art. 12, §2º, **prevê a possibilidade do revezamento, mas o limita às 40 horas semanais**. Ocorre que, se entendido esse limite como fixo, sequer a jornada de 12/36h seria possível. Isto porque, para se completar as 180 horas mensais, seria necessário a realização de trabalho por mais de 40 horas em determinada semana, na medida em que o trabalho, em tese, é realizado em blocos de 12 horas.

15. O *caput* do art. 12 expressamente aponta a admissibilidade do regime de plantão. Por certo, o regime 24x72h assim pode ser enquadrado, na medida em que o servidor



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

presta serviços à Administração por longo período, em atividades contínuas. **Tal escala, em verdade, é comum em órgãos e entidades destinados à segurança pública, a exemplo da Polícia Rodoviária Federal (IN n. 99, de 19 de julho de 2017, reproduzida em parte às fls. 41-44) e Polícia Militar.** Por outro lado, convém repisar que a matéria relativa a direitos e deveres do servidor, submete-se, pois, ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e que “Jornada é tema afeto às normas de saúde e segurança do servidor”.

16. O art. 12, ao definir a jornada diária e semanal, **possibilitou juridicamente o regime de plantão.** O §1º do dispositivo, noutro giro, aponta que a carga horária poderá ser cumprida em regime de revezamento.

17. É necessário, pois, verificar a distinção entre regime de plantão e regime de revezamento. Em âmbito federal, a Instrução Normativa n. 2 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, de 12 de setembro de 2018, aponta em seu art. 14:

Art. 14. Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - **Plantão:** trabalho prestado em turnos contínuos pelo servidor público, podendo ocorrer inclusive em feriados e finais de semana;

e

II - **Regime de turnos alternados por revezamento:** regime de trabalho no qual o serviço não cessa, condicionando o encerramento de um plantão ao imediato início de outro.

Parágrafo único. A critério da Administração, o servidor público poderá exercer suas atividades de forma intercalada por períodos de folga, nos termos do regime de turnos alternados por revezamento. (grifos não constantes no original)

18. Para a Instrução Normativa, o regime de plantão relaciona-se ao cumprimento, pelo servidor, de um turno contínuo de atividades, enquanto que o segundo (turnos alternados por revezamento) se refere à própria atividade administrativa. Estão, pois, relacionados



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

um ao outro. Na União, portanto, houve ato regulamentar a dispor acerca do cumprimento da carga horária pelos servidores. A IN acima, em seu art. 16, §1º, dispõe que será excepcional a adoção da jornada 24x72h.

19. Por certo, o mesmo raciocínio deverá ser empregado no âmbito do Município, **acerca da excepcionalidade**, na medida em que a jornada de 24 horas consecutivas de serviços não pode ser tida como comum,

20. Acerca da escala 24x72h no âmbito federal, o STJ possui jurisprudência firmada no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC PREJUDICADA. ANÁLISE DO MÉRITO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ADICIONAL DE HORAS EXTRAS. AUSÊNCIA DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. **ESCALA DE REVEZAMENTO. 24X72 HORAS. DIVISOR. 200 HORAS MENSAIS.** ART. 19 DA LEI N. 8.112/90. PRECEDENTES. TOTAL DE HORAS MENSAIS INFERIOR. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - Recurso especial provido para afastar o pagamento de horas extras aos servidores públicos.

II - O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a inexistência de matéria constitucional em relação ao pagamento de horas extras a servidor público submetido a regime de plantão, o que afasta a exigência de interposição de recurso extraordinário.

Precedentes: RE 597.761 AgR, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 28/4/2015, Acórdão Eletrônico DJe-096 Divulg 21/5/2015 PUBLIC 22/5/2015; ARE 866847 AgR, Relator(a): Min.

Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 28/4/2015, Acórdão Eletrônico DJe-108 Divulg 5/6/2015 Public 8/6/2015; e ARE 825545 AgR, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 14/10/2014, Acórdão Eletrônico DJe-209 Divulg 22/10/2014 Public 23/10/2014.

III - Nos termos do art. 19 da Lei n. 8.112/90, a **jornada máxima de trabalho dos servidores públicos federais corresponde a 40 horas semanais. Nesse contexto, e conforme a jurisprudência consolidada desta Corte, o divisor adotado no cálculo do adicional decorrente do serviço extraordinário é de 200 horas**



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

mensais. Precedentes: AgRg no REsp 1227587/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 2/8/2016, DJe 12/8/2016; AgRg no REsp 1132421/RS, Rel. Ministro Ericson Marinho (desembargador Convocado do TJ/SP), Sexta Turma, julgado em 13/10/2015, DJe 3/2/2016; REsp 805.437/RS, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 24/3/2009, DJe 20/4/2009; e REsp 1019492/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 3/2/2011, DJe 21/2/2011.

IV - Ocorre que escalas de trabalho em regime de revezamento de 24 horas de trabalho por 72 horas de descanso perfazem, quando muito, 8 (oito) dias de trabalho mensal, o que multiplicado por 24 horas equivale a apenas 196 (cento e noventa e seis) horas de trabalho ao longo do mês, ou seja, número inferior ao divisor de 200 (duzentas) horas mensais relativas aos servidores públicos federais regidos pela Lei n. 8.112/90, o que afasta a pretensão de percepção de horas extras. (...)

(AgInt nos EDcl no REsp 1553781/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2018, DJe 06/03/2018)

21. O GCM deve cumprir 180 horas mensais, ante o art. 12, §1º, da Lei Municipal acima referida. Logo, a fim de evitar eventuais questionamentos quanto ao pagamento de horas extras, devem as escalas de serviço **serem programadas para se conformarem a tal parâmetro ou, noutro giro, serem objeto de compensação.**
22. Na lógica das atividades desempenhadas pela GCM, em especial da ROMU (Portaria 362/2015-AGCMG), não há um impedimento imediato à adoção da escala 24/72h, desde que haja ato do Comandante da Guarda que disponha sobre, mas deverá atender integralmente à lei. Neste sentido, nos termos do art. 12, §3º, deverá ser garantido, no mínimo, a hora refeição, intrajornada, a cada período de 12 horas, e um domingo por mês de descanso.
23. Novamente, considerando os problemas gerados, bem como para se possibilitar a adoção de escala mais extensa, recomenda-se, fortemente, **a instituição de**



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

compensação de horários, mediante ato regulamentar do Comandante da Guarda (art. 12, §1º, da Lei n. 9354/2013) ou do **Chefe do Poder Executivo** (art. 115, IV, da Lei Orgânica do Município).

III – DA CONCLUSÃO.

24. **Diante de todo o exposto**, considerando a presunção de veracidade e legalidade das informações e documentos existentes nos autos, nos exatos termos da consulta proposta, esta especializada **opina pela admissibilidade jurídica da escala 24/72h**, desde que se garanta atendimento integral aos parágrafos do art. 12 da Lei n. 9.354/13 e possua caráter excepcional, apenas nos casos indispensáveis à realização do interesse público, conforme ponderação do gestor.

25. **Recomenda-se, novamente, a regulamentação e instituição da compensação de horários, mediante ato regulamentar do Comandante da Guarda** (art. 12, §1º, da Lei n. 9354/2013) ou do **Chefe do Poder Executivo** (art. 115, IV, da Lei Orgânica do Município).

25. Reitere-se, por oportuno, que o presente parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que a autoridade administrativa competente deverá emitir decisão a respeito da matéria.

26. É o presente parecer, **salvo melhor juízo**, que se submete à análise superior, para que, se aprovado, seja encaminhado à **Agência da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia-AGCM**, para ciência e providências acerca do caso.

Goiânia/GO, aos 21 (vinte e um) dias de janeiro de 2019.

Alexandre Borges Rabelo
Procurador do Município
m. 1316575 / OAB/GO 45.621

Pela anuência
Em **02** / **01** / **2019**

Dra. Marlene Suzue Coelho
Procuradora Especial de Assuntos Administrativos
OAB/GO 37.630 - Mat. 1313835

www.goiania.go.gov.br