



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 N° : 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; inexiste 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. Cármem 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



PREFEITURA
DE GOIÂNIA

PGM – SEAP

Folha ou peça nº 53

Assinatura / Rubrica

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 Maranho (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 logo 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 pega 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, trajornada, a cada período de 12 horas, e um domingo de 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 22/01/2019
Procurador Especial de
Assuntos Administrativos
Dra. Matume Suzue Coelho
Procuradora Especial de
Assuntos Administrativos
Assuntos Administrativos
OAB/GO 37.630 - Mat. 1313835

www.goiânia.go.gov.br