

PREFEITURA  
DE GOIÂNIA

PGM – SEAP

Folha ou peça nº 25

Assinatura / Rubrica

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

PROCESSO N°: 71911501/2017

NOME: AGÊNCIA DA GUARDA METROPOLITANA DE GOIÂNIA

ASSUNTO: CONSULTA

**PARECER nº. 619 /2018 – SEAP**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. NORMA LOCAL. JORNADA NOTURNA. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. PREVALÊNCIA. ORIENTAÇÃO PELA APLICABILIDADE DA LEI ESPECÍFICA DA CARREIRA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

**I – DO RELATÓRIO.**

O feito em tela cuida de CONSULTA formulada pela AGÊNCIA DA GUARDA METROPOLITANA DE GOIÂNIA visando esclarecer opinião emitida no Parecer nº 1131/2017 (fls. 15/22) – PEAA, a respeito da jornada de trabalho noturna reduzida dos servidores municipais, mais especificamente dos servidores efetivos integrantes da carreira da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia.

Por intermédio do Despacho nº 0021/2018 (fl. 24), os autos foram enviados a esta especializada para manifestação.

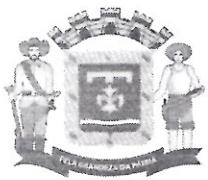
Com efeito, é o que importa relatar.

**II – DA FUNDAMENTAÇÃO.**

**II. 01 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. JURISPRUDÊNCIA. DOUTRINA.**

Como é por todos consabido, o termo “*processo*” refere-se à relação jurídica entre

www.goiania.go.gov.br



Procuradoria-Geral do Município

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

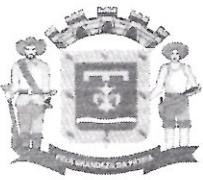
pessoas, preordenada a um fim, ainda que se fale de uma noção teleológica. Pois bem, para se chegar ao fim do processo, há necessidade de inúmeros atos que, por consecutivo, impulsionam o feito, promovendo, assim, uma verdadeira marcha processual. Neste espectro, após a confecção do presente opinativo, necessário se faz a lavratura da decisão a ser tomada pela autoridade administrativa competente.

Quero com isto dizer, que o parecer jurídico constitui-se, tão somente, como uma mera opinião emitida pela Procuradoria Geral do Município, não constituindo sua manifestação como ato administrativo em sentido formal e material apto a aumentar ou restringir a esfera de direito do servidor. Ou seja, o parecer não outorga ou até mesmo retira direito do servidor, mas, tão só, confere uma opinião de cunho jurídico – frise-se! – a nortear o administrador a praticar – ou decidir o processo, como se diria no adágio popular –, de sorte que o Procurador do Município não se confunde com a pessoa do Administrador Público. Àquele opina. Este, por sua vez, administra, através de decisão.

No campo doutrinário, ensina o ex Procurador do Município do Rio de Janeiro, Dr. RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA<sup>1</sup>, que “*os pareceres são atos administrativos que expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica (...). Em princípio, os pareceres não vinculam a decisão administrativa a ser proferida pela autoridade competente no caso concreto.*”

Resta clarividente, pois, que o parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que não tem o condão de compelir a Administração que emitirá decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo então Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631. À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece Pública, determina, no artigo 184, que “*o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções*”, pelo que garante o

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO: 2016; 313.



## Procuradoria-Geral do Município

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

exercício das funções do Procurador efetivo, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal, com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão. No mesmo sentido, as Súmulas n. 1, 2 e 6, todas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Por fim, a lei complementar municipal n. 262/14, determina em seu art. 40 que “*o ocupante do cargo de Procurador do Município, no exercício de suas funções, goza de independência e das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, inclusive imunidade funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial.*”

Com isto, vejamos mais a fundo o caso em tela.

## **II. 02 – DA JORNADA NOTURNA DE TRABALHO DOS GUARDAS MUNICIPAIS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E ESPECIALIDADE.**

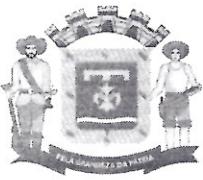
*Ab initio*, cumpre salientar a Administração pública só pode praticar atos previstos em lei, devendo obediência ao Princípio da Legalidade Estrita (reserva de lei).

Há, na espécie, uma verdadeira vinculação positiva, consoante os ensinamentos de GOMES CANOTILHO<sup>2</sup>, até porque o Princípio da Legalidade é conducente à segurança jurídica, de forma que a variação de enfoques, seja qual for à justificativa, não se coaduna com o referido Princípio, sob pena de grassar a insegurança.<sup>3</sup>

Feitas estas breves considerações, tem-se que a consulta envolve questão envolvendo jornada noturna de trabalho, tendo em vista a orientação opinativa jurídica expedida para os

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, p. 266.

<sup>3</sup> MS 24872. VOTO RE. MIN. Marco Aurélio. 30-6-2005. P, DJ de 30-9-2005.



PREFEITURA  
DE GOIÂNIA

PGM – SEAP
Folha ou peça nº 28
Assinatura / Rubrica

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

servidores públicos do município de Goiânia no Parecer nº 1131/2017 - PEAA, de fls. 15/22.

Vejamos a dicção do art. 97, da Lei Complementar nº 11/92, *in verbis*:

**Do Adicional Noturno**

**Art. 97.** O serviço noturno, prestado em horário compreendido entre vinte e duas horas de um dia e cinco horas do dia seguinte, terá o valor da hora acrescido de mais vinte e cinco por cento, computando-se cada hora como cinqüenta e dois minutos e trinta segundos.

**Parágrafo único.** Em se tratando de serviços extraordinários, o acréscimo de que trata este artigo obedecerá ao que dispõe o artigo 95 desta lei.

Nesse sentido, no Parecer nº 1131/2017 – PEAA já mencionado, em manifestação à consulta formulada no Processo nº 70782138/2017, concluiu pela orientação (fl. 21), através das Advocacias Setoriais, às respectivas Secretarias e demais Entidades de Direito Público pela observância da hora noturna reduzida em horário compreendido entre vinte e duas horas de um dia e cinco horas do dia seguinte, tendo sido acatado pela Secretaria de Administração Pública.

Acontece que a aludida orientação foi emitida em caráter geral aos servidores públicos do Município de Goiânia, de acordo com o objeto pretendido no processo originário.

Pois bem, a consulta em tela, visa o esclarecimento quanto à jornada de trabalho dos servidores efetivos integrantes da carreira da Guarda Civil Metropolitana, portanto uma classe específica de servidores, que possuem regramento próprio.

A Lei nº 8.926/2010 instituiu o RETP – Regime Especial de Trabalho Policial:

**Art. 8º** Fica instituído o Regime Especial de Trabalho Policial - RETP para os ocupantes dos cargos efetivos de Guarda Municipal e Inspetor da Guarda Municipal, caracterizando-se pelo efetivo cumprimento diuturnamente das atribuições do cargo, sem qualquer lapso de tempo, inclusive em locais de difícil acesso, prestação de serviço em finais de



## Procuradoria-Geral do Município

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

semana e feriados, plantões noturnos e outros, assim como pela sujeição a trabalho perigoso, insalubre e de risco da vida, em horário e lotação definidos pelo Presidente Comandante da Agência da Guarda Municipal de Goiânia.

**Nota:** Ver art. 14 da Lei nº 9.354, de 08 de novembro de 2013 - Plano de Carreira.

**Art. 9º** O servidor em Regime Especial de Trabalho Policial- RETP perceberá Adicional na proporção de 100% (cem por cento) sobre o seu Padrão de Vencimento, desde que cumprida à jornada de trabalho de 180 (cento e oitenta) horas mensais prevista para o cargo, conforme Anexo I, da Lei nº 8.623/2008.

Observa-se no ainda no art. 10 da supracitada lei que o RETP não pode ser acumulado com o Adicional de Insalubridade ou Periculosidade ou **qualquer outra vantagem** decorrente de jornada ou regime especial de trabalho, como é o caso. Veja:

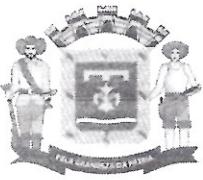
Art. 10. O Adicional pelo Regime Especial de Trabalho Policial - RETP é inacumulável com o Adicional de Insalubridade ou Periculosidade ou com qualquer outra vantagem decorrente de jornada ou regime especial de trabalho.

Assim, percebe-se que há regramento próprio para os referidos servidores, com legislação específica, não se aplicando a orientação emitida no Parecer nº 1131/2017 (fls. 15/22).

Ademais, caso se considere possível colisão entre O Estatuto dos Servidores Públicos do Município e a Lei já mencionada, em nada se altera a opinião formulada.

Ora, na obra *Teoria do Ordenamento Jurídico* de NORBERTO BOBBIO<sup>4</sup>, visando solucionar os choques entre normas jurídicas, construiu-se metacritérios clássicos de solução de conflitos, a saber (*i*) critério hierárquico, onde a norma superior prevalece sobre a norma inferior (*ii*) critério da especialidade, em que a norma especial prevalece sobre a norma geral e, por fim, o (*iii*) critério cronológico, onde a norma posterior prevalece sobre a norma anterior.

<sup>4</sup> Bobbio, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Trd. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 7. Ed. Brasília: UNB.



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

Como acima dito, o choque normativo envolvendo a definição do regramento sobre quais verbas poderão integrar a base de cálculo do Décimo Terceiro Vencimento enquadra-se, à evidência, dentre aquelas hipóteses de antinomia aparente – ou de primeiro grau –, visto que a situação pode ser resolvida de acordo com um dos metacritérios acima ventilados, a exemplo do segundo critério.

Por mero amor ao debate, é mister ressaltar, para que não pairem dúvidas quanto ao tema do caso objurgado, que o critério da especialidade possui cunhagem constitucional, como bem instrui o magistério de **FLÁVIO TARTUCE<sup>5</sup>**:

Na realidade, como ficou claro, o critério da especialidade também é de suma importância, constando a sua previsão na Constituição Federal de 1988. Repita-se que o art. 5º do Texto Maior consagra o princípio da isonomia ou igualdade *lato sensu*, pela qual a *lei deve tratar de maneira geral os iguais*. Na parte destacada está o princípio da especialidade.

Pela aplicação da lei especial em detrimento da lei geral, de forma uníssona se pronuncia a egrégia corte goiana:

RECURSO ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO À CONVERSÃO EM PECÚNIA DE PERÍODO DE LICENÇA-PRÉMIO ADQUIRIDO E NÃO GOZADO POR NECESSIDADE DO SERVIÇO. SERVIDOR AINDA EM ATIVIDADE. DESCABIMENTO. INDENIZAÇÃO DEVIDA SOMENTE A PARTIR DA PERDA DO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **EXISTÊNCIA DE NORMA ESPECÍFICA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO QUE AFASTA A APLICAÇÃO DA REGRA GERAL ESTATUTÁRIA**. DECISÃO RECORRIDO QUE SE MANTÉM. 1. De acordo com as balizas legais e jurisprudenciais, o servidor da Justiça goiana que teve indeferido pedido de usufruto de licença-prêmio por imperiosa necessidade do serviço tem o direito de ser indenizado apenas por ocasião da sua aposentadoria, quando não mais se afigura possível a fruição do benefício. 2. **O comando do art. 37 da Lei Estadual nº 17.663/2012 é mais específico do que o art. 248-A do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás, pois regulamenta expressa e detalhadamente a situação particular dos servidores do Judiciário, conforme a legítima opção político-administrativa deste Poder no tocante ao planejamento da política remuneratória de seus quadros funcionais, prevalecendo, portanto, sobre o regramento geral estatutário, à luz do princípio da especialidade.** 3. No caso dos autos, verificado que o recorrente permanece em atividade, não há falar em indenização, à míngua de dano concreto suscetível de reparação monetária. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJGO, RECURSO ADMINISTRATIVO 127805-51.2016.8.09.0000, Rel. DES. KISLEU DIAS MACIEL FILHO,

<sup>5</sup> Tartuce, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único. 6. ed.. ver., atual e ampl. – Rio de Janeiro



PREFEITURA  
DE GOIÂNIA

PGM – SEAP
Folha ou peça nº 31
Assinatura / Rubrica

## Procuradoria-Geral do Município

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

CORTE ESPECIAL, julgado em 25/05/2016, DJe 2048 de 16/06/2016). (Grifo nosso).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LEILÃO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.514/1997. **DISPOSIÇÃO DE CARÁTER ESPECIAL**. ÓNUS SUCUMBENCIAL. 1- Não há se falar em aplicação do art. 27 da Lei nº 9.514/1997, levando o imóvel a leilão extrajudicial, quando a intenção do fiduciário não é vender o bem, mas sim ser imitido na posse do bem, devendo ser aplicado o disposto no art. 30 da Lei nº 9.514/1997. **2- As disposições expressas da Lei nº 9.514/1997 têm natureza especial às aquelas gerais previstas na Lei nº 11.101/2005 (Lei da Recuperação Judicial, Extrajudicial e da Falência), devendo prevalecer à lei especial sobre a geral.** 3- Inalterada a sentença, não há se inverter os ônus sucumbenciais, devendo ser mantidos os honorários advocatícios, já que fixados em consonância com a norma de regência (artigo 20, §4º, do CPC). 4- Apelação Conhecida e Desprovida. (TJGO, APELACAO CIVEL 41139-37.2014.8.09.0123, Rel. DR(A). FERNANDO DE CASTRO MESQUITA, 5A CAMARA CIVEL, julgado em 06/08/2015, DJe 1848 de 14/08/2015). (Grifo nosso).

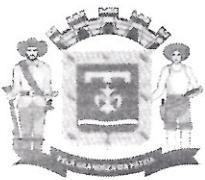
AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 16 DO DECRETO-LEI N. 3.365/41. CONFLITO APARENTE DE NORMAS. **PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE**. 1. Nos termos do artigo 16, do Decreto-Lei n. 3.365/41, em caso de inexistência de inventariante, a citação, na ação de desapropriação, poderá se dar na pessoa do cônjuge supérstite, quando o bem pertencer a espólio. **2. Havendo preceito normativo primário que reja a matéria de forma específica, deve este prevalecer sobre o dispositivo de mesma hierarquia, ainda que mais recente, que aborde o tema de forma genérica, sob pena de afronta direta ao critério da especialidade, o qual, regra geral, prepondera sobre o cronológico.** 3. Não bastasse, ainda há disposição expressa na Lei Geral de Desapropriação acerca da aplicação do CPC em caso de omissão no seu texto. Assim, a interpretação a contrario sensu desse dispositivo nos autoriza a concluir que se há nela tratamento específico sobre determinado tema, descabe a aplicação de norma extraída da lei geral ao caso concreto. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO. (TJGO, AGRAVO DE INSTRUMENTO 82881-86.2015.8.09.0000, Rel. DR(A). JOSE CARLOS DE OLIVEIRA, 2A CAMARA CIVEL, julgado em 30/06/2015, DJe 1821 de 08/07/2015). (Grifo nosso).

Registre-se, de antemão, inexistir hierarquia entre lei complementar e ordinária, pelo que não se aplica ao caso discutido.

Sob pena de ofensa à legalidade, o aplicador da lei não pode, no exercício da exegese, criar condição não prevista na legislação aplicável à espécie.

### **III – DA CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opino **pela não extensão da recomendação aduzida no Parecer nº 1131/2017 – PEAA e do Ofício Circular nº 044/2017-SEMAD**, quanto e



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAP**

Folha ou peça nº 32

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

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

somente aos ocupantes de cargos da Guarda Municipal e Inspetor de Guarda Municipal de Goiânia, diante da previsão normativa nº 8.926 de 07 de julho de 2010 c/c artigo 12 da Lei nº 9354/2013, tendo em vista a disposição legal e específica que regulamenta a carreira.

Registre-se, por oportuno, que o presente parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que não tem o condão de compelir a Administração que emitirá decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo então Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631. À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece normas sobre Advocacia Pública, determina, no artigo 184, que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”, pelo que garante o exercício das funções do Procurador efetivo, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal<sup>6</sup>, com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão. No mesmo sentido, as Súmulas n. 1, 2 e 6, todas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ademais, vale mencionar que a análise foi baseada na presunção de veracidade nos documentos acostados aos autos.

À consideração superior, **salvo melhor juízo.**

SUBPROCURADORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS DE PESSOAL de Goiânia/GO, aos  
02 de março de 2018.

*Andre Carrilho Rosa Sampaio*  
**ANDRE CARRILHO ROSA SAMPAIO**  
Procurador do Município de Goiânia  
OAB/GO nº 51.275 – Mat. 1353950

[www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br)

<sup>6</sup> Interpretação extensiva à Advocacia Pública Municipal.