



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT Nº 197/2018.

Teresina (PI), 12 de dezembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 248/2018

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir escala extraordinária, em razão de operações planejadas, durante o período de folga dos Guardas Civis Municipais, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei ordinária que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir escala extraordinária, em razão de operações planejadas, durante o período de folga dos Guardas Civis Municipais, e dá outras providências”.

Em mensagem de nº 58/2018, o Chefe do Poder Executivo esclarece que a proposição pretende criar a escala extraordinária durante o período de folga, em que o guarda municipal voluntariamente, poderá, mediante compensação financeira abrir mão de sua folga e participar dessa escala.

Ademais, o Alcaide assevera que a compensação financeira concedida aos guardas que participarem da referida escala trata-se de verba remuneratória de natureza indenizatória, não sendo computada no cálculo de nenhuma outra verba remuneratória, tampouco incidindo sobre contribuições previdenciárias.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa. 2

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em enfoque versa sobre a criação da escala extraordinária de trabalho de 6(seis) ou 12(doze) horas para os guardas civis municipais, permitindo que esses profissionais, voluntariamente, mediante compensação financeira, participem dessa escala em detrimento do gozo da folga ao qual têm direito.

O referido projeto também dispõe que os valores percebidos por esses guardas em razão da participação nessa escala extraordinária possuem natureza indenizatória, sendo vedada sua incorporação à remuneração e aos proventos da inatividade.

A par disso, preliminarmente, é oportuno elencar os dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 que se relacionam com o assunto. Nesse sentido, citam-se os artigos a seguir:

3

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

(...)

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Nessa linha de intelecção, ressalte-se que a CRFB/88, não obstante determine que os Municípios instituirão regime jurídico para os servidores do seu quadro funcional, facultando ainda a criação do cargo de guarda municipal, impõe limitações de conteúdo para essas previsões no seu próprio texto.

A corroborar o exposto, o administrativista Diógenes Gasparini, mencionando os ensinamentos do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, discorre o seguinte:

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina, a propósito, que Estados, Municípios e Distrito Federam desfrutam de autonomia para organizar seu pessoal, fixando as regras que melhor lhes pareçam para a organização e disciplina de atividade funcional de seus agentes. Os limites para essa atividade se encontram na Constituição Federal. (Apud Diógenes Gasparini. Direito Administrativo. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 174)

Destarte, a carta constitucional assegura que, no estatuto dos servidores públicos dos entes federativos, deve constar os direitos trabalhistas ao repouso semanal e à remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal, entre outros direitos. Logo, verifica-se que o presente projeto não respeita esses ditames, visto que possibilita o cumprimento de escala extraordinária no dia referente à folga do guarda municipal, impondo um valor fixo a essas horas, não as remunerando em 50% (cinquenta por cento) da hora normal de trabalho.

Por seu turno, cabe discorrer sobre o posicionamento doutrinário acerca da duração do trabalho, bem como assuntos correlatos, quais sejam repouso semanal remunerado e adicional de horas extras.

Sobre a duração do trabalho, a professora Alice Monteiro de Barros entende que:

As normas sobre duração do trabalho têm por objetivo primordial tutelar a integridade física do obreiro, evitando-lhe a fadiga. Daí as sucessivas reivindicações de redução da carga horária de trabalho e alongamento dos descansos. (BARROS, Alice Monteiro de. Curso de direito do trabalho. 9. ed. São Paulo: LTr, 2013. p. 522)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Em sentido convergente, o autor Saad defende o seguinte:

As normas que regulam a duração do trabalho são imperativas e têm natureza publicística. São, de consequência, inderrogáveis e irrenunciáveis. Por meio dessas normas, cujo grau mais elevado de hierarquia é a própria Constituição, manifesta o Estado seu interesse pelo problema da fadiga do trabalhador. Vela para que não seja ele submetido a longas jornadas de trabalho, capazes de lhe sacrificar a saúde. De outro lado, já ficou perfeitamente demonstrado que jornadas muito longas em nada são úteis às empresas, pois, com a sucessão das horas, o rendimento do trabalho vai declinando. (SAAD, Eduardo Gabriel. Consolidação das Leis do Trabalho: comentada. 46. ed. atual., rev. e ampl. por José Eduardo Duarte Saad, Ana Maria Saad Castello Branco. São Paulo: LTr, 2013. p. 154)

Ao passo que, especificamente sobre o tema repouso semanal, em uma abordagem constitucional acerca do Direito do Trabalho, Sússekind esclarece que:

A duração do repouso semanal será sempre de 24 horas consecutivas (art. 67 da CLT e art. 1º da Lei 605, de 1949), tal como recomendam as convenções internacionais pertinentes ao assunto. Esse descanso não se confunde com, entretanto, com o que decorre do intervalo mínimo de 11 horas entre duas jornadas de trabalho, ao qual se soma.

*No que se refere à natureza jurídica do repouso semanal remunerado, sua caracterização consiste no reconhecimento de direitos ao trabalhador e limitações ao empregador. O principal direito concedido ao trabalhador é o de abster-se de laborar no dia destinado ao descanso, sem prejuízo do pagamento da remuneração correspondente. O principal dever do empregador é o de não exigir o trabalho no dia de descanso, ou, na hipótese de exigí-lo, conceder ao trabalhador uma folga compensatória. (SÚSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. P. 214)*

Assim, considerando os argumentos apresentados, entende-se que a proposição jurídica em apreço contém vícios que a maculam, na medida em que vai de encontro a normas de ordem pública, não respeitando o dia de descanso concedido aos guardas civis municipais, antes sugerindo a opção por uma escala de trabalho extraordinária de 6(seis) ou 12(doze) horas, mediante compensação financeira de R\$ 100,00(cem reais) pelo turno de 6(seis) horas e R\$ 200,00(duzentos reais) pelo turno 12(doze) horas, em notável afronta ao adicional por hora extra previsto no dispositivo constitucional.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Sobre esse adicional o Supremo Tribunal Federal já se manifestou:

O art. 7º, XVI, da CF, que cuida do direito dos trabalhadores urbanos e rurais à remuneração pelo serviço extraordinário com acréscimo de, no mínimo, 50%, aplica-se imediatamente aos servidores públicos, por consistir em norma autoaplicável. (AI 642.528-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 25-9-2012, Primeira Turma, DJE de 15-10-2012.)

Ademais, também representa desobediência aos ensinamentos doutrinários a determinação de que a compensação financeira concedida aos guardas que participarem da escala extraordinária consiste em verba remuneratória de natureza indenizatória.

Nesse diapasão, a doutrina já consolidou o entendimento de que o adicional de hora extra possui natureza salarial. A doutrinadora Vólia Bomfim Cassar (CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do Trabalho*. 11ª edição. Revista e Atualizada. Atualizada de acordo com o Novo CPC Lei 13.105 de 16.03.2015. Editora Método. São Paulo. Ano 2015. p. 817) diz que “o adicional também se constitui em um sobressalário e possui natureza salarial, apesar da finalidade precípua de indenizar a nocividade causada pela situação a que o empregado estava exposto ou submetido”

6

O renomado jurista Maurício Godinho Delgado (DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho, revisto e ampliado*. 15ª edição. Editora LTR80. São Paulo. LTR, 2016. p. 840) também defende a natureza salarial dos adicionais ao classifica-los como percentagens (parcela de natureza salarial prevista no parágrafo 1º do artigo 457 da CLT), ao dizer que “os adicionais, em regra, são calculados percentualmente sobre um parâmetro salarial. Essa característica é que os torna assimiláveis à figura das percentagens, mencionada no art. 457, §1º, da CLT(...)”.

Dessa forma, constata-se a incompatibilidade do presente projeto de lei ordinária com o ordenamento jurídico vigente.

V- CONCLUSÃO:



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. S. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT