



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 1.031/2023-G4P/ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00008483/2023-17

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO OFERECIDA PELO SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURAL DO DISTRITO FEDERAL – SINDSASC/DF. PORTARIA Nº 114/2021 DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL. INSTITUIÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO DE 40 HORAS, A SER CUMPRIDA DE FORMA ININTERRUPTA (7H/DIA) POR SERVIDORES DA CARREIRA SOCIOEDUCATIVA. DECISÃO Nº 3.497/2023. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E ABERTURA DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DA JURISDICIONADA. **NESTA FASE: ANÁLISE DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO.**
2. ÁREA TÉCNICA OPINA PELA **IMPROCEDÊNCIA** DA REPRESENTAÇÃO. **ARQUIVAMENTO** DOS AUTOS.
3. **PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.**

1. Tratam os autos de Representação formulada pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC (peça 7 – e-DOC 8EF897C3) em face de **possível ilegalidade** perpetrada pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF, decorrente da Portaria nº 114/2021.

2. Na espécie, a irresignação da entidade de classe representante diz respeito ao estabelecimento de jornada de **40 (quarenta) horas semanais**, a ser cumprida por 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares em regime de sobreaviso, apenas para os **servidores da carreira Socioeducativa** lotados nas unidades orgânicas da SEJUS/DF, nos termos do art. 2º do ato questionado.

3. Na Sessão Ordinária nº 5.352, de 9/8/2023, ao deliberar sobre a admissibilidade da Representação, o TCDF proferiu a Decisão nº 3.497/2023 (peça 13 – e-DOC 064C7D56), **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **tomar conhecimento da representação em exame**, pois presentes os pressupostos de admissibilidade inscritos no art. 230 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas; II – dar ciência desta decisão ao Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal – SINDSASC/DF, bem como a seus representantes legais subscritores da representação; III – conceder o prazo de 15 (quinze) dias à SEJUS/DF para que se manifeste sobre os fatos narrados na representação; IV – autorizar: a) a remessa de cópia da representação (Peça nº 7) à*



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

SEJUS/DF, para subsidiar o atendimento do item III precedente; b) a devolução dos autos em exame à SEFIPE, para os devidos fins.” (Grifos acrescidos).

4. A SEJUS/DF foi informada acerca da prolação da deliberação supra por intermédio do Ofício nº 7295/2023-GP (peça 16 – e-DOC AA0058AF). Assim, efetivada a comunicação de praxe, a jurisdicionada compareceu ao feito para apresentação dos esclarecimentos consubstanciados no Ofício nº 1.191/2023 – SEJUS/GAB/ASSESP (peça 33 – e-DOC 80F81475) e anexos (peças 32 – e-DOC 37E5D571, 31 – e-DOC EEC3967C e 30 – e-DOC 59DE5778).

5. Munida das informações prestadas pelo Órgão, ao examinar o feito, a Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal emitiu posicionamento pela **improcedência** da Exordial (peça 38 – e-DOC D980B8C4). Nesse sentido, o Corpo Instrutivo sugeriu ao Plenário:

*“I – **tomar conhecimento** do Ofício nº 1191/2023 - SEJUS/GAB/ASSESP, de 30/08/2023 (e-DOC 80F81475-c), acompanhado das peças nºs 30 a 32;*

*II – **considerar cumprida** a Decisão nº 3497/2023;*

*III - **no mérito, ter por improcedente a presente representação, considerando que inexistente obrigatoriedade** para que a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal estenda a possibilidade do cumprimento 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso, aplicada aos servidores integrantes da Carreira Socioeducativa, nos termos do art. 2º da Portaria nº 114/2021, para as demais carreiras que atuam na referida Secretaria, tendo em vista se tratar de ato discricionário da administração, cuja concessão deve observar o interesse do serviço público, não havendo irregularidades, ilegalidades e/ou violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia, pois se trata de carreiras distintas, com atribuições gerais e específicas, dadas as peculiaridades de cada cargo, as quais não estão na mesma situação jurídica e de paridade, sem prejuízo de observar que a verificação do cumprimento do disposto na citada portaria poderá ser objeto de futura fiscalização;*

*IV – **dar ciência** da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal à SEJUS/DF, ao SINDSASC/DF e ao SINDSSE/DF, bem como a seus respectivos representantes legais;*

*V – **autorizar o arquivamento** dos autos.” (Grifos acrescidos).*

6. Anterior ao envio do feito a este Ministério Público de Contas, os termos da instrução elaborada pela Unidade Técnica foram acolhidos integralmente pelo Diretor da 2ª DIFIPE e pelo Secretário de Fiscalização de Pessoal, em conformidade com Despachos exarados em 17/10/2023 (peça 39 – e-DOC 1E2D0349).

7. Após, em cumprimento ao Despacho Singular nº 479/203 – GCRR (peça 41 – e-DOC 0E619D7E), os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do **Parquet** e, posteriormente, distribuídos a esta Quarta Procuradoria para manifestação.

8. **É o relatório. Passo à análise do presente feito.**

9. **Ab initio**, informa-se que a presente etapa processual se presta ao exame dos esclarecimentos oferecidos pela SEJUS/DF em cumprimento ao deliberado pelo TCDF na Decisão nº 3.497/2023, como subsídio à análise de **mérito** da Representação formulada pelo SINDSASC/DF, versando acerca de supostas **irregularidades na Portaria nº 114/2021** da referida Pasta, que regulamenta o cumprimento da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais dos servidores da **Carreira Socioeducativa**, lotados nas unidades orgânicas da SEJUS/DF.



Ministério Público do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

10. Como dito anteriormente, o órgão sindical questiona a possibilidade de concessão de **jornada de 40 (quarenta) horas semanais**, a ser laborada em **turnos ininterruptos de 7 (sete) horas diárias**, com **5 (cinco) horas semanais complementares em regime de sobreaviso, exclusivamente aos servidores da Carreira Socioeducativa**, em conformidade com o art. 2º, II, da Portaria nº 114/2021.

11. Por oportuno, o MPC/DF transcreve os termos do dispositivo atacado:

“Art. 2º A jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais poderá ser cumprida, observado o interesse do serviço, nos seguintes termos:

I - 8 (oito) horas diárias, com intervalo mínimo de 1 (uma) hora e no máximo de 2 (duas) horas;

II - 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso.

III - 12 (doze) horas, em três dias da semana, com 4 (quatro) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso.

§ 1º A jornada a qual se refere o inciso III aplica-se aos servidores lotados nas Unidades de Internação, de Internação Provisória, de Semiliberdade e de Meio Aberto, vinculadas à Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, e ao Centro Integrado 18 de Maio, vinculado à Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes.

§ 2º O intervalo intrajornada referente ao inciso III deverá observar o art. 5º da [Instrução Normativa nº 02, de 19 de abril de 2016](#) – SEAP, que assegura intervalo de 45 minutos por turno ao servidor.

§ 3º A chefia imediata poderá convocar o servidor para cumprimento das horas complementares de acordo com a necessidade do serviço, inclusive fora do horário normal de funcionamento da unidade, exceto aos finais de semana e feriados, admitindo-se, ainda, a conversão do sobreaviso no comparecimento do servidor em eventos ou atividades de interesse da unidade orgânica.

§ 4º As horas referentes ao regime de sobreaviso efetivamente trabalhadas não gerarão o pagamento de horas extras.

§ 5º As horas de sobreaviso não poderão ser utilizadas para compensação de horas não trabalhadas.

§ 6º As horas não trabalhadas em regime de sobreaviso, por ausência de convocação, serão liquidadas ao término da respectiva semana.

§ 7º Após convocação da chefia imediata, havendo ausência injustificada do servidor para exercer as atividades contidas no parágrafo 3º, ensejará em desconto na folha de pagamento referente às horas semanais de sobreaviso não trabalhadas, nos termos dos Artigos 63 e 115, da [Lei Complementar Nº 840, de 23 de dezembro de 2011](#).

§ 8º A opção pela jornada de trabalho que tratam os incisos II e III deverá ser formalmente requerida à chefia imediata, com informação sobre horário habitual pretendido.

§ 9º Para a concessão da jornada de trabalho de que tratam os incisos II e III deverá haver autorização devidamente fundamentada por parte da chefia imediata e anuência do superior hierárquico, observada a garantia da continuidade dos serviços, a distribuição adequada da força de trabalho, a transmissão ordenada das tarefas e o funcionamento das unidades, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal.” (Grifos acrescidos).

12. Segundo o autor da Representação, a situação decorrente do ato questionado não se coaduna como **princípio da isonomia**, ao propiciar o estabelecimento de jornada diferenciada para servidores que atuam no exercício de atribuições semelhantes no âmbito da Pasta. Nessa esteira, **requer** providências do Tribunal do sentido de **determinar** a **ampliação**



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

do direito ao cumprimento de jornada de trabalho, na forma especificada no art. 2º, II, da Portaria nº 114/2021, a todos os servidores que laboram nas unidades da SEJUS/DF.

13. Delineada a controvérsia, no que tange ao exame das informações carreadas aos autos em cumprimento ao deliberado pelo TCDF, o **Parquet** de Contas considera oportuno apresentar a síntese dos argumentos manejados pela Secretaria e o posicionamento externado pelo Corpo Técnico, seguidos da correspondente manifestação deste Representante Ministerial:

“6. No Despacho - SEJUS/SUAG/UNAG/COORGE, de 17/08/2023 (e-DOC EEC3967C-c) consta o que se segue:

*‘2. Antes de quaisquer considerações, entendemos salutar apresentar **breve histórico sobre a edição da Portaria nº 114**, de 10 de fevereiro de 2021, que é o normativo questionado na Representação aqui analisada. Esse ato originou-se da conclusão dos trabalhos do **Grupo instituído pela Portaria nº 506**, de 09 de dezembro de 2019, publicada no DODF nº 235, de 11 de dezembro de 2019, que se destinava a elaborar proposta sobre certos aspectos atinentes à **Carreira Socioeducativa**, como a regulamentação de **regime de compensação de horas relativas à atuação dos Especialistas e Técnicos Socioeducativos do Distrito Federal**, para a jornada de trabalho de **sete horas diárias**, ininterruptas ou não, nos termos da Portaria nº 146, de 27 de maio de 2013, bem como a regulamentação de jornada de trabalho em regime de plantão para os Especialistas e Técnicos Socioeducativos do Distrito Federal; e ainda a instituição do serviço voluntário para os Especialistas Socioeducativos do Distrito Federal.*

3. Quanto ao trabalho desse Grupo, mais especificamente sobre a proposição da edição da Portaria em questão, importa explicar que fora tratado no Processo SEI nº 00400-00042072/2020-09 (120240309), que passou pelo crivo das unidades técnicas e jurídicas da Pasta, além de ter a manifestação das áreas interessadas indicando o não prejuízo para a continuidade dos serviços prestados, antes de ter sua publicação definida pelo gestor competente, após a respectiva análise da conveniência e oportunidade do avanço da proposta do ato supracitado.

*4. Agora tratando especificamente sobre a expansão da regulamentação trazida pela Portaria nº 114/2021 e a possibilidade de **cumprimento da jornada de 40 horas semanais na forma prevista no artigo 2º, inciso II, do normativo, para as demais Carreiras existentes na Secretaria**, cabe dizer que a Lei Complementar nº 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais, preceitua em seu **artigo 57** disciplina acerca do regime e a jornada de trabalho. **In verbis:***

*Art. 57. Salvo disposição legal em contrário, o servidor efetivo fica sujeito ao **regime de trabalho de trinta horas semanais**.*

§ 1º No interesse da administração pública e mediante anuência do servidor, o regime de trabalho pode ser ampliado para quarenta horas semanais, observada a proporcionalidade salarial.

§ 2º É vedado aplicar ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições.

§ 3º A jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, observando o registro em folha de ponto do horário de entrada e de saída.

*5. Assim sendo, salvo melhor entendimento, **as Carreiras Públicas de Assistência Social, de Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal não podem ter seu regime de trabalho interpretado à luz da Portaria que regulamenta o cumprimento da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais dos servidores da Carreira Socioeducativa**, também lotados nas unidades orgânicas da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal. **Tem-se que é vedado aplicar ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições, em consonância com a lei estatutária distrital.***



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

6. Sendo que, **se o gestor competente entender cabível e necessário**, o recomendável seria a criação de normativo específico que disponha acerca do regime de trabalho dos servidores, lotados nas unidades orgânicas da SEJUS, das três carreiras: de Assistência Social, de Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal. Entretanto, salvo melhor juízo, é imprescindível a análise técnica e jurídica minuciosa sobre essa circunstância pretendida, antes da proposição de ato regulamentador, verificando possíveis impactos e desdobramentos com a medida, a fim de inibir que o andamento dos serviços públicos prestados seja prejudicado, devendo sempre observar a prevalência do interesse público.
7. Explicitado tudo isso e considerando a **vedação estatutária de aplicação ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições** (artigo 57, §2º da LC nº 840/2011), com a devida vênia, **inferimos inexistir ilegalidade/irregularidade no ato desta Secretaria que possibilita que os servidores da Carreira Socioeducativa cumpram sua jornada de trabalho em turno ininterrupto de 07 (sete) horas diárias, totalizando 35 (trinta e cinco) horas semanais, com as demais horas sendo cumpridas na forma de sobreaviso**, não violando assim o **Decreto nº 29.018/2008**, que versa sobre o funcionamento dos órgãos da Administração Direta Distrital, tendo o administrador público autonomia para estipular a melhor forma que julgar de cumprimento da jornada de trabalho de **40 horas semanais**, dada a **autonomia e competência em organizar seu quadro de servidores** para um adequado e eficiente atendimento ao interesse público, respeitados, sempre, os limites mínimos e máximos previstos na Lei Complementar local nº 840/2011, na Constituição Federal e nas demais leis pertinentes.
7. No Despacho - SEJUS/SUAG, de 28/08/2023 (e-DOC 37E5D571- c):
- ‘3. Segundo o Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal – SINDSASC/DF, ao permitir ‘(...) uma **jornada diferenciada** para um de seus quadros sem que se estabelecesse uma motivação fática ou especificidade para tal concessão (...)’ (citamos), esta Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania teria cometido uma quebra de isonomia.
4. Contudo, em que pese a alegação daquele sindicato, tal afirmação não merece prosperar.
5. Como aduzido pela Coordenação de Gestão de Pessoas, a possibilidade de jornada de 40 (quarenta) horas ser cumprida por 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares sobre o regime de sobreaviso, foi amplamente discutido no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 506, de 09 de dezembro de 2019, publicada no DODF nº 235, de 11 de dezembro de 2019, cujo objetivo era o de elaborar proposta para:
- I - regulamentação de regime de compensação de horas relativas à atuação dos Especialistas e Técnicos Socioeducativos do Distrito Federal, para a jornada de trabalho de sete horas diárias, ininterruptas ou não, nos termos da Portaria nº 146, de 27 de maio de 2013;
- II - regulamentação de jornada de trabalho em regime de plantão para os Especialistas e Técnicos Socioeducativos do Distrito Federal;
- III - instituição do serviço voluntário para os Especialistas Socioeducativos do Distrito Federal
6. Ressalta-se que tais discussões abrangiam as unidades do Sistema Socioeducativo, cuja coordenação inclusive ficou sob a responsabilidade da própria Subsecretaria do Sistema Socioeducativo. Tal fato se dá pelas **peculiaridades das unidades socioeducativas no que tange a segurança, atendimento e horário de funcionamento**. Avaliou-se ainda a necessidade de destinação de servidores tal como preconiza o SINASE em todo o período de atendimento aos adolescentes, face a necessidade ainda de maximização da utilização dos espaços disponíveis. As especificidades se tornam ainda mais claras quando consultados os demais incisos da referida portaria, uma vez que **estabeleceu-se três formas para cumprimento da jornada de trabalho**, quais sejam:
- Art. 2º A **jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais** poderá ser cumprida, observado o interesse do serviço, nos seguintes termos:



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

I - 8 (oito) horas diárias, com intervalo mínimo de 1 (uma) hora e no máximo de 2 (duas) horas;

II - 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso.

III - 12 (doze) horas, em três dias da semana, com 4 (quatro) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso.

7. Ou seja, não há somente a permissão para a jornada de trabalho questionada equivocadamente pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal – SINDSASC/DF, a bem da verdade, as jornadas estabelecidas cumprem requisitos específicos, considerando inclusive a unidade orgânica na qual o servidor esteja lotado como, por exemplo, o §1º do art. 2º do normativo.

8. Ademais, para a concessão da jornada de trabalho que tratam os incisos II e III deve haver autorização devidamente fundamentada por parte da chefia imediata e anuência do superior hierárquico, observada a garantia da continuidade dos serviços, a distribuição adequada da força de trabalho, a transmissão ordenada das tarefas e o funcionamento das unidades, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal.

9. Vale dizer, tratam-se de unidades socioeducativas cuja dinâmica interna não se aproxima das funções típicas daquelas desempenhadas pelos servidores da Carreira Pública de Assistência Social, a de Planejamento Urbano e Infraestrutura do DF e a de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Neste sentido, por exemplo, não há como dizer que as atribuições desempenhadas por um servidor lotado no Núcleo do Pró-Vítima se iguale às atribuições desempenhadas numa Gerência de Semiliberdade ou Unidade de Internação.

*10. Os servidores que integram a **Carreira Pública de Assistência Social** desempenham suas atividades nos órgãos distritais responsáveis pela execução da Política Nacional de Assistência Social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, ao passo que **os servidores que integram a Carreira Socioeducativa desempenham suas atividades no órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas e na supervisão de serviços SINASE**.*

11. Não só são carreiras públicas distintas, mas também são políticas públicas diversas, cuja atuação se difere, inclusive para fins de horário de funcionamento das unidades de lotação.

*12. Logo, não se trata de mera concessão sem motivação fática ou especificidade. Pelo contrário, trata-se de disciplina ponderada pelo gestor quando da análise da situação posta, cuja decisão é respaldada pelos **Pareceres da Procuradoria Geral do Distrito Federal** (nº 2364/2012 - PROPES/PGDF; nº3673/2012 - PROPES/PGDF; nº 785/2016 - PRCON/PGDF), senão vejamos:*

Parecer nº 3673/2012/PROPES/PGDF

Processo nº 0020.005.094/2012

Interessado: Procuradoria-Geral do Distrito Federal

*Assunto: **Jornada de trabalho de 35 horas semanais***

*DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO JORNADA DE TRABALHO SEMANAL. ADOÇÃO DE REGIME DE **SOBREAVISO**. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. CRITÉRIOS DE **CONVENIÊNCIA E, OPORTUNIDADE** PARA O MELHOR ATENDIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO.*

*I É juridicamente possível a adoção da jornada de trabalho de 35 (trinta e cinco) horas semanais para os servidores da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, devendo as 05 (cinco) horas remanescentes ser cumpridas em regime de sobreaviso, tudo em conformidade com os **critérios de conveniência e oportunidade** do gestor administrativo. Precedentes da Justiça Federal da 4ª Região, do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Contas da União*

Parecer nº 2.364/2012/PROPES/PGDF

Processo nº: 0050.000.257/2012

Interessado: Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal

*Assunto: **Viabilidade de utilização de regime de sobreaviso***

*DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTES DE ATIVIDADES PENITENCIÁRIAS. JORNADA DE TRABALHO. UTILIZAÇÃO DE REGIME DE **SOBREAVISO**. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO TCU, DO CNJ E DA JUSTIÇA FEDERAL DA 48 REGIÃO. PRÁTICA VERIFICADA EM DIVERSOS ÓRGÃOS FEDERAIS*



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

*E DISTRITAIS (TCDF, TCU, CNJ, MPF, MPDFT, AGU ETC). Inexiste óbice jurídico para a adoção do regime de **sobreaviso para os agentes de atividades penitenciárias** que trabalham em regime de expediente, ficando a critério discricionário' da autoridade administrava competente e desde que respeitados os limites mínimos e máximos de jornada diária e semanal de trabalho.*

Parecer nº 785/2016-PRCON/PGDF

F.A.Nº 400.000431/2016

Interessado: PROCON/DF

Assunto: Consulta parecer

ADMINISTRATIVO. INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDC/PROCON/DF. JORNADA DE TRABALHO DE QUARENTA HORAS QUE PODE SER CUMPRIDA, CONFORME O INTERESSE DO INSTITUTO, EM 35 (TRINTA E CINCO) HORAS SEMANAIS, COM 5 (CINCO) HORAS EM REGIME DE SOBREAVISO. HORAS NÃO TRABALHADAS POR AUSÊNCIA DE CONVOCAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 3º, § 3º, DA PORTARIA Nº 25, DE 3 DE MAIO DE 2016, DO DIRETOR- GERAL DO IDC/PROCON/DF

13. É nesta linha de intelecção que, para evitar interpretações equivocadas **como a pretendida pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal – SINDSASC/DF**, prevê o art. 57 § 2º da Lei Complementar nº 840/2011, **ser vedado aplicar ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições**. Como se viu, a tentativa errônea de parametrizar a atuação de cada carreira como se fossem iguais, acaba por não reconhecer as diferenças das políticas públicas executadas em sua área de atuação e, em última análise, pode acarretar prejuízo ao público atendido.

14. Novamente, repiso: **uma jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais realizada de 12 (doze) horas, em três dias da semana, com 4 (quatro) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso, por exemplo, na Unidade de Internação Inicial somente será cabível naquele espaço, uma vez que há a vinculação de adolescentes 24h por dia, necessitando, pois, da atuação dos servidores da Carreira Socioeducativa que possuem tarefas específicas na execução da medida. Situação diversa é a vivenciada por servidores da Carreira Pública de Assistência Social quando do atendimento psicossocial à vítimas de violência num Pró-Vítima, cujo horário de funcionamento é de 8h às 18h.**

15. Assim, coadunamos com o posicionamento da Coordenação de Gestão de Pessoas, quanto a inexistência de ilegalidade/irregularidade no **ato desta Secretaria que possibilita que os servidores da Carreira Socioeducativa cumpram sua jornada de trabalho em turno ininterrupto de 07 (sete) horas diárias, totalizando 35 (trinta e cinco) horas semanais, com as demais horas sendo cumpridas na forma de sobreaviso, não violando assim o Decreto nº 29.018/2008, que versa sobre o funcionamento dos órgãos da Administração Direta Distrital, tendo o administrador público autonomia para estipular a melhor forma que julgar de cumprimento da jornada de trabalho de 40 horas semanais, dada a autonomia e competência em organizar seu quadro de servidores para um adequado e eficiente atendimento ao interesse público, respeitados, sempre, os limites mínimos e máximos previstos na Lei Complementar local n.º 840/2011, na Constituição Federal e nas demais leis pertinentes**'.

8. Na sequência, por meio do Despacho Singular nº 430/2023-GCRR, foi deferido pedido de fornecimento de cópia integral dos autos, conforme requerido pelo Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal – SINDSASC/DF (e-DOC CCBE6641-e).

DA ANÁLISE DE MÉRITO

9. De início, observa-se que a LC nº 840/2011 dispõe sobre o **regime e a jornada de trabalho dos servidores públicos civis do Distrito Federal**, das autarquias e das fundações públicas distritais, nos termos do art. 57 da mencionada Lei Complementar, **in verbis**:

'Art. 57. Salvo disposição legal em contrário, o servidor efetivo fica sujeito ao regime de trabalho de trinta horas semanais.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

§ 1º No interesse da administração pública e mediante anuência do servidor, o regime de trabalho pode ser ampliado para quarenta horas semanais, observada a proporcionalidade salarial.

§ 2º É vedado aplicar ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições.

§ 3º A jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, observando o registro em folha de ponto do horário de entrada e de saída". (grifos nossos)

10. Registre-se que a **Lei nº 5351/2014 criou a Carreira Socioeducativa**, alterada pelas Leis nºs 6230/2018 e 6931/2021, composta dos cargos: **Especialista Socioeducativo, Agente Socioeducativo, Técnico Socioeducativo e Auxiliar Socioeducativo**. A constitucionalidade da Lei nº 5351/2014 foi discutida na **ADI 2014.00.2.017639-9**, visando a impugnação de seus arts. 19 e 20, alegando-se vício material por suposta transposição de cargos. A Ação foi considerada improcedente pelo TJDF (Acórdão nº 866230, 20140020176399ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 28/4/2015, publicado no DJE de 21/5/2015, p.48), Ag.Reg. no RE 918289 improvido, transitado em julgado em 14/9/2017.

11. De acordo com o **art. 7º da Lei nº 5.351/2014**: **'A jornada de trabalho dos servidores da carreira Socioeducativa é de 30 horas semanais'**. E segundo o Parágrafo único do referido artigo **'É facultada aos servidores da carreira de que trata o caput a ampliação para 40 horas semanais ou a redução para 30 horas semanais, ambas com a devida proporcionalidade remuneratória, mediante a autorização do órgão gestor da carreira e do órgão central de gestão de pessoas e, quando for o caso, a devida disponibilidade orçamentária'**. (grifo nosso). Trata-se, portanto, **a ampliação de jornada de servidores da carreira socioeducativa de ato discricionário da administração** na forma do citado dispositivo.

12. Nesse sentido, cita-se o seguinte precedente do TJDF:

'RECURSO INOMINADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AMPLIAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1 - Na forma do art. 46 da Lei 9.099/1995, a ementa serve de acórdão. Recurso próprio, regular e tempestivo. Pretensão de ampliação da jornada de trabalho de 30 horas para 40 horas semanais, bem como o pagamento de valores retroativos e seus reflexos. Recurso da autora visa reformar a sentença que julgou improcedentes os pedidos. 2 - Preliminar. Gratuidade de justiça. A análise das condições econômicas demonstradas ao longo do processo indica a hipossuficiência da recorrente, de modo que se lhe concede, na forma do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, o benefício da gratuidade de justiça. **3 - Carga horária. Agente socioeducativa. Ampliação de jornada. Ato discricionário da Administração. Na forma do art. 7º da Lei Distrital 5.351/2014, a jornada de trabalho dos servidores da carreira socioeducativa é de 30 horas semanais, possibilitando aos servidores ampliarem para 40 horas semanais a jornada de trabalho, com o ajuste proporcional da remuneração e mediante autorização do órgão gestor da carreira e do órgão central de gestão de pessoas e, quando for o caso, a devida disponibilidade orçamentária.** A autora ingressou na carreira em 1998 e em 1999 foi cedida para o TRT da 10ª Região, onde permaneceu até 2021, ano em que retornou ao órgão de origem. Neste interim foi promulgada a Lei 2.468/1999, que reduziu a carga horária para 30 horas semanais de trabalho (art. 6º). **A regra que autoriza a ampliação da carga horária do servidor submete-se a critérios de ordem discricionária da Administração Pública**, de modo que se prescinde do assentimento da servidora para mantê-la na carga padrão de 30 horas. É, pois, indevida a ampliação com fundamento na manutenção das condições existentes quando da nomeação, pois a relação jurídica em exame não tem natureza contratual. 4 - Redução de remuneração. A Lei n. 2.468, de 21 de outubro de 1999 garante expressamente a manutenção da remuneração, mesmo diante da redução da carga horária. A autora não demonstrou que houve, na implantação da Lei, a redução de remuneração. Ausente, pois, justificativa para o acolhimento da pretensão da autora. 5 - Recurso conhecido, mas não provido. Custas processuais e honorários advocatícios fixados em 20% do valor da condenação, pela recorrente vencida, com exigibilidade suspensa em face da gratuidade de justiça deferida". (grifo nosso). [Processo nº 07661463020218070016 -



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

(0766146-30.2021.8.07.0016 - Res. 65 CNJ), Acórdão nº 1669280, Data: 09/03/2023, Órgão Julgador: Primeira Turma Recursal, Relator: AISTON HENRIQUE DE SOUSA, publicado no DJE.: 13/03/2023, transitado em Julgado em 14/04/2023].

13. Verifica-se que os **Decretos nºs 29.018/2008 e 39.133/2018** dispõem, respectivamente, sobre **competências quanto ao horário de funcionamento dos órgãos da Administração direta**, autárquica e fundacional do Distrito Federal [Art. 2º Os Secretários de Estado e os titulares dos órgãos integrantes do Governo do Distrito Federal estabelecerão o horário de funcionamento dos seus respectivos Órgãos] e para a prática de atos de gestão de pessoal [Art. 1º Compete às autoridades máximas dos órgãos da Administração direta e das autarquias e fundações do Distrito Federal a prática dos seguintes atos, quanto aos cargos efetivos e comissionados de sua estrutura hierárquica: (...) **III - conceder: a) horário especial;** (...) **XVIII - autorizar a ampliação de jornada de trabalho, na forma da legislação**]. (grifos nossos)

14. Assim, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo **art. 114 do Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 34.320/2013, e delegadas pela Portaria nº 141/2019, foi editada a Portaria nº 114/2021** que 'Regulamenta o cumprimento da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais dos servidores da Carreira Socioeducativa, lotados nas unidades orgânicas da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal', nos termos a seguir:

"Art. 2º A jornada de trabalho de **40 (quarenta) horas semanais** poderá ser cumprida, observado o interesse do serviço, nos seguintes termos:

I - 8 (oito) horas diárias, com intervalo mínimo de 1 (uma) hora e no máximo de 2 (duas) horas;

II - 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso.

III - 12 (doze) horas, em três dias da semana, com 4 (quatro) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso.

§ 1º A jornada a qual se refere o inciso III aplica-se aos servidores lotados nas Unidades de Internação, de Internação Provisória, de Semiliberdade e de Meio Aberto, vinculadas à Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, e ao Centro Integrado 18 de Maio, vinculado à Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes.

§ 2º O intervalo intrajornada referente ao inciso III deverá observar o art. 5º da Instrução Normativa nº 02, de 19 de abril de 2016 – SEAP, que assegura intervalo de 45 minutos por turno ao servidor.

§ 3º A chefia imediata poderá convocar o servidor para cumprimento das horas complementares de acordo com a necessidade do serviço, inclusive fora do horário normal de funcionamento da unidade, exceto aos finais de semana e feriados, admitindo-se, ainda, a conversão do sobreaviso no comparecimento do servidor em eventos ou atividades de interesse da unidade orgânica.

§ 4º As horas referentes ao regime de sobreaviso efetivamente trabalhadas não gerarão o pagamento de horas extras.

§ 5º As horas de sobreaviso não poderão ser utilizadas para compensação de horas não trabalhadas.

§ 6º As horas não trabalhadas em regime de sobreaviso, por ausência de convocação, serão liquidadas ao término da respectiva semana.

§ 7º Após convocação da chefia imediata, havendo ausência injustificada do servidor para exercer as atividades contidas no parágrafo 3º, ensejará em desconto na folha de pagamento referente às horas semanais de sobreaviso não trabalhadas, nos termos dos Artigos 63 e 115, da Lei Complementar Nº 840, de 23 de dezembro de 2011.

§ 8º A opção pela jornada de trabalho que tratam os incisos II e III deverá ser formalmente requerida à chefia imediata, com informação sobre horário habitual pretendido.

§ 9º Para a concessão da jornada de trabalho de que tratam os incisos II e III deverá haver autorização devidamente fundamentada por parte da chefia imediata e anuência do superior hierárquico, observada a garantia da continuidade dos serviços, a distribuição adequada da força de trabalho, a transmissão ordenada das tarefas e o funcionamento das unidades, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal.

(...)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

Art. 5º Compete à chefia imediata fiscalizar o cumprimento dos regimes trabalhados previstos nesta Portaria sob acompanhamento do superior hierárquico.

Art. 6º Não se aplica o disposto nesta Portaria aos ocupantes de cargo de natureza especial, cargo em comissão ou função de confiança, bem como aos servidores que trabalham em regime de plantão". (grifos nossos)

15. Sobre o regime de **sobreaviso**, observa-se que a matéria foi objeto de consulta junto ao TCU (**Acórdão 784/2016-Plenário**), tendo sido fixado o entendimento de que '9.1.1. não há impedimento legal para a instituição de regime de sobreaviso para o servidor estatutário, desde que esse regime esteja disciplinado em regulamento próprio de órgão dotado de autonomia administrativa e financeira como uma das formas de cumprimento da jornada de trabalho, considerado os limites fixados pelo art. 19 da Lei 8.112/1990, bem como, para fins de registro em banco de horas, seja observada, por analogia, a proporção estabelecida no art. 244, § 2º, da CLT como limite máximo de equivalência da hora de sobreaviso em relação à hora trabalhada'. (grifo nosso)

16. Além dos **Pareceres nº 2364/2012 - PROPE/PGDF, nº 3673/2012 - PROPE/PGDF, nº 785/2016 - PRCON/PGDF**, que tratam do tema, cujas ementas estão transcritas no § 7º desta instrução, acrescente-se o **Parecer nº 953/2018-PRCON/PGDF**:

'PARECER Nº 953/2018- PRCON/PGDF

PROCESSO Nº 0040-00062380/2018-64

INTERESSADA: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal

ASSUNTO: Jornada de Trabalho e sobreaviso.

EMENTA: **SOBREAVISO. PORTARIA SEF 224/2018.**

O Acórdão nº 784/2016-TCU-Plenário considerou viável que órgão público estabeleça a possibilidade de servidor completar as horas faltantes para cumprimento de sua carga horária, por meio do regime de sobreaviso. Da mesma forma, entendeu viável o registro em banco de horas para fins de futura compensação de horários, desde que observada, por analogia, a proporção estabelecida no art. 244, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como limite máximo de equivalência da hora de sobreaviso em relação à hora trabalhada. A Portaria SEF nº 224/2018 trata da possibilidade de implantação do regime de sobreaviso para fins de complementação da jornada de trabalho, observados os limites estabelecidos em lei". (grifo nosso)

17. No TCDF, verificou-se que **outras carreiras** (a exemplo do DETRAN-DF, do DER-DF e da DPDF) **também editaram normativos para disciplinar sobre o regime de sobreaviso**, conforme se verifica a seguir:

'PROCESSO Nº 7.656/2013

ÓRGÃO DE ORIGEM: Tribunal de Contas do DF – TCDF.

INTERESSADO: Ministério Público junto ao TCDF – MPjTCDF.

ASSUNTO: Representação.

EMENTA: Representação nº 03/2013 – CF acerca de possível ilegalidade quanto ao pagamento de horas extras no âmbito do DETRAN/DF nos exercícios de 2012 e 2013.

INFORMAÇÃO (e-DOC 4F01E474)

(..)

'34. Constatada grande divergência entre a jornada semanal prevista em lei e a efetivamente desempenhada por diversos servidores, foi questionado, por meio da Nota de Inspeção nº 02, a jornada a que estavam submetidos os servidores do DETRAN/DF. Em resposta, informou o jurisdicionado que 'permanece inalterada a jornada de trabalho de 40 horas semanais dos servidores submetidos ao regime de escala/plantão das carreiras de atividade/policiamento de Trânsito, conforme previsto em ambas as normas regulamentadoras – Lei 2.990/2002 e Lei 3.750/2006', relatando que, por meio da Instrução nº 135, de 22 de março de 2013, publicada no DODF de 26.03.2013 e republicada no DODF de 12.04.2013, foi regulamentado o horário de funcionamento e a escala de trabalho de seus servidores.

35. A retromencionada Instrução estabelece, em seu art. 2º, a jornada de 40 (quarenta) horas, podendo ser cumprida, conforme interesse da Autarquia, nos seguintes termos:

I - 8 (oito) horas diárias, com intervalo mínimo de 1 (uma) hora e máximo de 2 (duas) horas;
II - 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares cumpridas em regime de sobreaviso.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

§1º A chefia imediata poderá convocar o servidor para o cumprimento das 5 (cinco) horas complementares de acordo com a necessidade do serviço.

§ 2º **As horas referentes ao regime de sobreaviso efetivamente trabalhadas não gerarão o pagamento de horas extras.** (grifos nossos).

36. Por oportuno, cabe registrar que o inciso II, colacionado acima, é, no mínimo, incoerente com os argumentos apresentados pela jurisdicionada para a necessidade de horas extras. O mencionado inciso prevê a possibilidade de 5 (cinco) horas da jornada semanal serem cumpridas em regime de sobreaviso, o que não coaduna com a carência de pessoal apresentada pela Autarquia para fundamentar o pedido de autorização para realização de horas extras'

DECISÃO Nº 4603/2013

(..)

II - considerar procedente a Representação nº 03/2013-CF/MPC, no tocante ao requerimento de rigorosa apuração do pagamento das horas extras prestadas por servidores do DETRAN/DF; IV - determinar ao DETRAN/DF que adote as seguintes providências, que serão objeto de verificação em futura auditoria: 1) a fim de verificar possível incompatibilidade entre os montantes já pagos e as horas efetivamente exercidas a título de adicional por serviço extraordinário, tendo em conta que o citado adicional deve ser pago por hora exercida que ultrapasse a jornada de 40 (quarenta) horas: a) promover a apuração das horas efetivamente trabalhadas nos últimos cinco anos por todos os servidores submetidos ao regime de plantão/escala beneficiados com a concessão de horas extras; b) caso constatado o cumprimento de jornada inferior à prevista em lei nos meses em que não havia a autorização para a realização de horas extras, apurar o saldo negativo a fim de fazer a compensação com as horas porventura trabalhadas além da jornada legal nos meses em que foram realizadas as horas extras; c) após a compensação de que trata a alínea anterior, se apurado que os valores pagos a título de horas extras foram superiores aos que o interessado fazia jus, providenciar o respectivo ressarcimento ao erário, não sem antes franquear aos interessados a oportunidade de exercitarem a prerrogativa que deflui dos princípios do contraditório e da ampla defesa; 2. não autorizar novas concessões e/ou pagamentos a título de horas extras se restar configurado que não observam a legislação de regência, em especial a Lei Complementar nº 840/2011 (art. 60) e Decreto nº 33.550/2012 (art. 3º); V - alertar o Conselho de Política de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Administração Pública, responsável pela apreciação do pedido de autorização para realização de horas extras, de que essa autorização deve estar amparada nos estritos termos da legislação de regência, em especial no artigo 60 da Lei Complementar nº 840/2011 e no artigo 3º do Decreto nº 33.550/2012'.

'Processo nº: 00600-00007955/2020-71-e

Jurisdicionado: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF

Assunto: Auditoria de Regularidade

Ementa: Auditoria de Regularidade realizada no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, aprovada no PGA de 2020 (Processo nº 25.451/19), tendo por objetivo verificar a regularidade de pagamentos efetuados aos servidores ativos, inativos e pensionistas, na forma da Decisão nº 77/07, e o cumprimento das providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão julgadas legais com correção posterior e ilegais, bem como das demais decisões prolatadas pelo Tribunal em processos da área de pessoal.

RELATÓRIO/VOTO (e-DOC 18696B72-e)

(...)

'O item III.a se refere à sugestão para que o Tribunal determine ao DER/DF o encaminhamento das folhas de frequência dos servidores que receberam horas extras no período de janeiro a junho de 2020, indicados no **Quadro V** do relatório, para comprovação da real necessidade de execução das horas extras realizadas por eles.

Considerando que a mencionada sugestão tomou por base o fato de que o DER/DF não enviou as folhas de frequência dos servidores, para a realização de tal análise e verificação se a própria Instrução nº 19/2019 está sendo cumprida (entre outros, diz, em seu art. 10, que **'as horas referentes ao regime de sobreaviso, efetivamente trabalhadas, não ensejam o pagamento de horas extras, nem geram direito adquirido ao servidor'**), bem como que a realização de horas extras deixou de ser uma situação excepcional e temporária de serviço, como previsto na legislação (art. 60 da LC nº 840/11), para se tornar uma situação ordinária



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

e permanente, havendo, inclusive, a Nota Técnica nº 5/2020-SEEC/SUGEP/COACEP/DICAR/GEPEC da Secretaria de Economia, orientando sobre a possibilidade da execução de serviços pelo DER/DF de forma indireta e em escalas de revezamento, com o intuito de diminuir o quantitativo de horas extras, entendo que o item III.a das sugestões do relatório final de auditoria pode ser acolhido.

Ocorre que, em complemento ao item em questão, o Corpo Instrutivo fez a sugestão constante do item IV.b do relatório, para que o Tribunal recomende ao jurisdicionado a realização de estudos, visando a extinção ou a redução da concessão de horas extras, de modo que representem situações excepcionais e temporárias de serviço, e avaliando a viabilidade/necessidade de os servidores indicados no Quadro V trabalharem em escalas de revezamento.

A meu ver, embora importante a recomendação ao jurisdicionado, ela não cabe, por ora, uma vez que, na sobredita nota técnica, a Secretaria de Economia já pediu ao DER/DF a realização de tais estudos, conforme pode ser visto na parte final da mesma, transcrita pela Unidade Técnica, a saber:

‘[...] Em vista do exposto, em especial a dificuldade de disponibilidade de recursos e a possibilidade de algumas atividades apresentadas serem passíveis de execução indireta, reitera-se sugestão para que o DER:

- realize estudos técnicos e implemente a execução indireta de atividades de baixa complexidade e acessórias; e
- realize estudos técnicos e implemente horários especiais de trabalho, tais como escala de revezamento.’

Entendo, assim, que, para evitar sobreposição de esforços, melhor seria neste momento questionar o DER/DF sobre o andamento das respostas aos pedidos efetuados pela Secretaria de Economia em tal nota técnica’.

DECISÃO Nº 4177/2021

(...)

III – determinar, também, ao DER/DF que: a) no mesmo prazo de 60 (sessenta) dias: 1) encaminhe ao Tribunal as folhas de frequência e/ou quaisquer outros documentos que comprovem a necessidade da execução de horas extras dos servidores apontados no Quadro V do relatório final de auditoria; 2) informe quais medidas foram adotadas ou o andamento delas, em atenção às sugestões efetuadas pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF, por meio da Nota Técnica nº 5/2020-SEEC/SUGEP/COACEP/DICAR/GEPEC, para evitar o alto quantitativo de horas extras no órgão’. (Obs.: vide Decisões posteriores nºs 4300/2022 e 2602/2023).

‘PROCESSO Nº 4505/16-e

ÓRGÃO: Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF

Assunto: Representação.

Ementa: Representação oferecida pela Defensoria Pública do Distrito Federal, acerca de possível violação de sua autonomia administrativa, em face da indisponibilidade do Sistema de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF – Seplag/DF.

(...)

Sefipe posiciona-se pela improcedência da Representação. Impossibilidade jurídica de ampliação do regime de trabalho da DPDF de trinta para quarenta horas semanais, em virtude de ausência de norma legal. Ilegalidade de opção prevista no art. 3º, § 2º da **Portaria DPDF n.º 14/2016, por ausência de lei em sentido estrito**. Alertas à jurisdicionada. Comunicação ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, acerca da omissão legislativa concernente à remuneração dos membros da DPDF por meio de subsídio. Arquivamento dos autos. Parecer parcialmente convergente do Ministério Público junto ao Tribunal. Autonomia administrativa e financeira da DPDF. Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. Impossibilidade de aplicação da Portaria-DPDF n.º 14/2016. Esclarecimentos ao representante. Voto convergente com a instrução processual, com ajustes.

DECISÃO Nº 6127/2016

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – ter por cumprido o Despacho Singular n.º 397/16-GCIM; II – considerar parcialmente procedente a Representação formulada pelo Defensor Público-Geral do Distrito Federal; III – determinar à DPDF que se abstenha de proceder a qualquer ato administrativo tendo por base a



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

Portaria n.º 14/2016-DPDF, tendo em vista a flagrante violação ao contido nos artigos 16 e 17 da LC n.º 101/2000, bem como aos artigos 37, X, e 169, § 1º, II, da Constituição Federal; IV – esclarecer ao representante que, enquanto o Poder Executivo local se encontrar acima do limite prudencial especificado na Lei de Responsabilidade Fiscal, não poderá a instituição promover o aumento de remuneração/subsídios dos Defensores Públicos e de seus servidores, ainda que cumpridos todos os requisitos legais/constitucionais especificados no item III acima mencionado, salvo se sobrevier dispositivo legal que estabeleça o percentual da receita corrente líquida destinado às despesas com gastos de pessoal da DPDF e que a instituição esteja abaixo do seu limite prudencial; V – dar ciência desta decisão à representante; VI – autorizar o arquivamento do feito’.

18. Observa-se que, na DPDF, a **Portaria n.º 14/2016** foi revogada pela **Portaria n.º 372/2018** que passou a dispor sobre o cumprimento da jornada de trabalho **em regime de sobreaviso**, o que foi objeto de fiscalização no **Processo Auditoria n.º 7217/2019-e**, tendo sido determinada a adoção de providências quanto à ocorrência de outras ‘impropriedades ou insuficiência de informações relativas ao Quadro II do Relatório de Auditoria n.º 03/2019’ (Decisão n.º 2578/2019). Sobre o assunto, consta do mencionado Relatório (e-DOC 8A5CC7E9-e) o seguinte teor:

‘80. A Portaria n.º 372, de 27/08/2018, disciplina a jornada de trabalho e o controle de frequência dos servidores da DPDF.

81. Na aludida regulamentação, para aqueles servidores submetidos à jornada de 40 h semanais (**Carreiras de Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Apoio à Assistência Judiciária**), é prevista a possibilidade de um regime especial de cumprimento, com exercício de 7 (sete) horas diárias, totalizando 35 (trinta e cinco) semanais. As 5 (cinco) horas faltantes seriam cumpridas em regime de sobreaviso. Essa opção deve ser feita mediante requerimento ao Defensor Público-Geral, com a anuência da chefia imediata do interessado e a demonstração do interesse público nessa situação.

82. No período de sobreaviso o servidor fica à disposição do serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração para desempenho de atividades relativas às atribuições da Defensoria, inclusive fora do horário normal de funcionamento do órgão e durante feriados ou finais de semana. É possível ainda a conversão em comparecimento do servidor em eventos ou atividades de interesse da instituição como, por exemplo, mutirões, mediações, conciliações, instrutorias, cursos de qualificação ou capacitação, com a aferição da frequência respectiva.

83. As horas de sobreaviso não trabalhadas são liquidadas ao término da semana respectiva. Por outro lado, as efetivamente trabalhadas não ensejam pagamento de horas extras por integrarem a jornada normal.

84. Foram solicitadas informações sobre os servidores que estão nesse regime e quais as formas de controle do cumprimento dessa jornada de trabalho por meio da NA n.º 004-7217/2019-e (e-doc 836636F9-e).

85. O aludido regime de cumprimento tem por base o entendimento constante nos Pareceres n.º 2.364/2012-PROPE/PGDF e n.º 3.673/2012- PROPE/PGDF, no sentido **de não haver óbice jurídico à adoção do regime de sobreaviso para os servidores públicos distritais**, respeitados os critérios de conveniência e oportunidade da Administração e os limites legais de jornada diária e semanal’.

19. Na SEJUS-DF foi realizada auditoria, por meio do Processo n.º 00600-00000378/2021-78, com vistas ‘a verificação da regularidade dos pagamentos efetuados aos servidores inativos e pensionistas, na forma do item I da Decisão n.º 77/2007, adotada no Processo n.º 24.185/2007, bem como da ‘conformidade do pagamento das indenizações de licenças prêmios não usufruídas na atividade’, com as decisões prolatadas por esta Corte’. **Não foi objeto dos autos de fiscalização a questão tratada na presente representação, referente ao cumprimento de jornada de trabalho em regime de sobreaviso em face da Portaria n.º 114/2021.**

20. De acordo com a base de dados extraídos do SIGRH (referência: 07/2023), localizou-se, na atividade, **16 servidores com carga horária de 30 horas e 2237 servidores com carga horária de 40 horas na carreira socioeducativa da SEJUS-DF**; não foram detalhados quantos estariam cumprindo a jornada em regime de sobreaviso; não constam no mês de referência pagamentos de horas extras para carreira



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

socioeducativa. No comparativo (antes e depois da vigência da Portaria nº 114/2021) localizou-se **apenas 6 (seis) casos em que houve alteração da carga horária de 30 horas para 40 horas, cuja mudança ocorreu para o exercício de cargo em comissão (aba Associados).**

21. De qualquer forma, a verificação do cumprimento da jornada de trabalho em regime de sobreaviso; de eventual pagamento indevido de horas extras; **da não aplicação da Portaria nº 114/2021** aos ocupantes de cargo de natureza especial, cargo em comissão ou função de confiança, bem como aos servidores que trabalham em regime de plantão; das demais disposições estabelecidas na referida portaria e, quando for o caso, da devida disponibilidade orçamentária, **trata-se de matérias a serem incluídas em roteiro de futura fiscalização, não sendo objeto da presente representação.**

22. Com efeito, o alcance da representação em análise diz respeito ao questionamento do SINDSASC/DF (e-DOC 8EF897C3-e), sobre **'a quebra de isonomia de se conceder para uma carreira que atua no mesmo órgão que outras, e exercem funções tipicamente próximas e sem determinação especificidades, e para aquelas tal direito não ser estendido, e aqui não há discricionariedade que justifique'**, destacando que na SEJUS, além da Carreira Socioeducativa, integram as Carreiras de Assistência Social, Políticas Públicas e Gestão Governamental e Planejamento Urbano e Infraestrutura, razão pela qual, no entendimento do SINDSASC/DF, deve ser dado igual tratamento, **não podendo 'criar uma jornada diferenciada para servidores públicos que atuam no mesmo órgão'.** Ao final requer ao Tribunal que seja analisada **'a ocorrência de possíveis irregularidades e ilegalidades no estabelecimento da jornada de 07 horas ininterruptas, com 05 horas de sobreaviso, exclusivo para carreira socioeducativa conforme estabelecido na Portaria n. 114/2021'** e que **'determine que a SEJUS/DF estenda o direito a jornada de 07 horas ininterruptas, com 05 horas de sobreaviso as demais carreiras que atuam naquela secretaria como consolidação do princípio constitucional da isonomia'**.

23. Ocorre que no site da SEJUS-DF – dados atualizados em 04/04/2023 (<https://www.sejus.df.gov.br/carreira-sejus-2/>) constam o detalhamento sobre as carreiras acima citadas, tabelas de remuneração, atribuições dos cargos e quantitativos de cargos da carreira. Da análise, observa-se que se trata de **carreiras distintas, com atribuições gerais e específicas observadas as peculiaridades de cada cargo, especialidades diversas e remunerações/vantagens diferentes**, inclusive a Carreira Socioeducativa está sendo representada por outro sindicato (SINDSSE/DF), o que afasta as alegações do SINDSASC/DF. Mesmo que alguns aspectos possam ser identificados como comuns entre as carreiras, **in totum** existem diferenças substanciais. Senão vejamos:

'A Carreira Socioeducativa pertence ao Quadro de Pessoal do Distrito Federal e foi criada pela Lei nº 5.351, de 4 de junho de 2014, na qual consta a sua composição e quantitativo de cargos, assim como os critérios para ingresso na carreira, informa o órgão responsável pela gestão da Carreira Socioeducativa, estabelece a jornada de trabalho de seus servidores, descreve as atribuições gerais dos cargos que a compõe, determina os critérios para concessão de progressão e promoção funcional dos servidores, e dentre outros, dispõe a remuneração dos servidores dessa carreira, estabelecendo o escalonamento dos cargos em classes e padrões definidos no Anexo Único da sobredita norma.

Os servidores dessa carreira integravam a Carreira de Assistência Social, que na data da publicação da supracitada lei, encontram-se lotados ou desempenhando suas atividades no órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas do Governo do Distrito Federal (antiga SECriança), passando a compor a Carreira Socioeducativa, conforme artigo 19º.

Atualmente a Carreira Socioeducativa compõe a força de trabalho desta Secretaria de Estado, a contar da publicação do **Decreto nº 39.610, de 01 de janeiro de 2019**, que dispôs em seu artigo 5º que a Secretaria de Estado de Políticas da Criança, Adolescente e Juventude do Distrito Federal – SECriança passou, naquela data, a integrar a Secretaria de Estado de

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal**
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS, sendo o quadro de pessoal da primeira transferido para a última. **Dessa maneira, e por força do artigo 5º da Lei nº 5.351/2014, a SEJUS é atualmente a responsável pela gestão da Carreira Socioeducativa**. (grifos nossos)

‘A Carreira Pública de Assistência Social, inicialmente denominada Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais, foi criada pela Lei nº 085, de 29 de dezembro de 1989, transferida para o Quadro de Pessoal do Distrito Federal pelo Decreto nº 21.076/2000 e REESTRUTURADA pelas Leis nº 2.743/2001, 3.354/2004, 4.281/2008, 4.450/2009, 4.470/2010, 5.184/2013 e, alterada pela Lei nº 5.352/2014. Ademais, a Lei nº 5.184, de 23 de setembro de 2013 estabelece a composição e quantitativo de cargos, assim como os critérios para ingresso na carreira, informa o órgão responsável pela gestão da carreira, descreve as atribuições gerais dos cargos que a compõe, determina os critérios para concessão de progressão e promoção funcional dos servidores, e dentre outros, dispõe a remuneração dos servidores dessa carreira, estabelecendo o escalonamento dos cargos em classes e padrões definidos no Anexo I da sobredita norma.

A referida lei estabeleceu que a Carreira Pública de Assistência Social é composta pelos cargos e seus respectivos quantitativos, na forma que segue:

I – Especialista em Assistência Social: dois mil cargos;

II – Técnico em Assistência Social: três mil cargos;

III – Auxiliar em Assistência Social: quinhentos cargos.

IV – Auxiliar em Assistência Social: seiscentos e quarenta e cinco cargos.

Os servidores que integram essa carreira desempenham suas atividades nos órgãos distritais responsáveis pela execução da Política Nacional de Assistência Social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, conforme parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 5.184/2013. Os servidores dessa carreira estão distribuídos por diversos órgãos distritais, além de comporem o Quadro desta Secretaria, atualmente constam servidores na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e na Secretaria de Estado da Mulher.

Nesse sentido, a supracitada lei determina que a competência da gestão da carreira é do órgão central de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal, atualmente a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

Além das atribuições gerais contidas no Capítulo V da norma, por intermédio da **Portaria Conjunta nº 2, de 21 de junho de 2018** foram estabelecidas as especialidades e respectivas atribuições dos cargos de Especialista em Assistência Social e Técnico em Assistência Social’. (grifos nossos)

‘A Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental pertence ao quadro do Distrito Federal, e foi criada pela Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, alterada por legislações posteriores, em especial a contida na Lei nº 4.517, de 28 de outubro de 2010. Esta carreira integra o Ciclo de Gestão do Distrito Federal, tendo por responsabilidade a elaboração, a implantação, a implementação e a avaliação das políticas públicas e a gestão pública em nível estratégico-executivo no âmbito de suas competências.

Os servidores integram a carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal passa a ser composta pelos **cargos de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental**’. (grifos nossos)

‘A carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, criada pela Lei nº 4.463, de 13 de janeiro de 2010, e alterada pela Lei nº 5.195, de 26 de setembro de 2013, passa a denominar-se carreira Planejamento Urbano e Infraestrutura do Distrito Federal. Os cargos de Analista de Planejamento e Gestão Urbana e Regional e de Técnico de Planejamento e Gestão Urbana e Regional passam a se denominar, respectivamente, Analista de Planejamento Urbano e Infraestrutura e Técnico de Planejamento Urbano e Infraestrutura.

Os servidores ocupantes dos cargos das carreiras **Assistência à Educação, Assistência Pública à Saúde, Atividades Culturais, Políticas Públicas e Gestão Governamental, Atividades de Trânsito, Atividades do Meio Ambiente, Gestão e Fiscalização Rodoviária, Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária, Pública de Assistência Social e Apoio às Atividades Jurídicas**, pertencentes às especialidades constantes no Anexo I desta Lei, passam a integrar a carreira Planejamento e Infraestrutura do Distrito Federal”. (grifos nossos)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

24. Ressalte-se que o princípio da isonomia busca a equidade, garantindo a aplicação das normas de forma igualitária entre as pessoas, mas levando em consideração suas desigualdades para a aplicação dessas normas.

25. No caso, **as competências da gestão das carreiras e as atribuições referentes aos cargos das Carreiras de Assistência Social, Políticas Públicas e Gestão Governamental e Planejamento Urbano e Infraestrutura não são iguais as da Carreira Socioeducativa**, portanto, não se pode alegar que houve irregularidades, ilegalidades e/ou **quebra do princípio da isonomia por parte da SEJUS-DF** ao disciplinar, por meio da Portaria nº 114/2021, sobre a possibilidade do cumprimento da jornada de trabalho em regime de sobreaviso para os servidores da Carreira Socioeducativa.

26. Da mesma forma, não se atentou contra o princípio da impessoalidade, pois os servidores integrantes das carreiras acima citadas não estão na mesma situação jurídica da Carreira Socioeducativa, e ao dispor sobre o regime de sobreaviso, a Portaria nº 114/2021 estabelece requisitos para sua concessão, devendo ser atendido o interesse do serviço público. Também não se verificou ofensa aos princípios da moralidade e da razoabilidade.

27. Assim, **não há obrigatoriedade para que a SEJUS-DF estenda para as demais carreiras a possibilidade do cumprimento da jornada de 07 horas ininterruptas, com 05 horas de sobreaviso, tratando-se, pois, de ato discricionário da administração**. A própria LC nº 840/2011 estabelece no art. 57, § 2º que: **‘É vedado aplicar ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições’**.

28. Além disso, a Portaria nº 114/2021 não estendeu de modo geral e irrestrito para que todo o quantitativo de servidores integrantes do quadro da Carreira Socioeducativa passe a cumprir a jornada de trabalho em regime de sobreaviso. Ao contrário, foram estabelecidos critérios para sua concessão e como devem ser cumpridas as horas complementares de sobreaviso, observando o interesse do serviço, **não se tratando, portanto, de redução da jornada de trabalho que permanece de 40 horas**, sem olvidar dos instrumentos de controle para verificação do cumprimento desse normativo, o que poderá ser objeto de futura fiscalização.

29. Assim, somos pelo conhecimento do Ofício nº 1191/2023 - SEJUS/GAB/ASSESP, de 30/08/2023 (e-DOC 80F81475-c), acompanhado das peças nºs 30 a 32; por considerar cumprida a Decisão nº 3497/2023; **no mérito, ter por improcedente a presente representação, considerando que inexistente obrigatoriedade para que a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal estenda a possibilidade do cumprimento 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares, cumpridas em regime de sobreaviso, aplicada aos servidores integrantes da Carreira Socioeducativa, nos termos do art. 2º da Portaria nº 114/2021, para as demais carreiras que atuam na referida Secretaria, tendo em vista se tratar de ato discricionário da administração**, cuja concessão deve observar o interesse do serviço público, **não havendo irregularidades, ilegalidades e/ou violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia, pois se trata de carreiras distintas, com atribuições gerais e específicas, dadas as peculiaridades de cada cargo**, as quais não estão na mesma situação jurídica e de paridade, sem prejuízo de observar que a verificação do cumprimento do disposto na citada portaria poderá ser objeto de futura fiscalização; dar ciência da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal à SEJUS/DF, ao SINDSASC/DF e ao SINDSSE/DF, bem como a seus respectivos representantes legais; e autorizar o arquivamento dos autos.” (Grifos no original e acrescidos).

14. De início, no que concerne ao pedido manejado na peça inicial, o MPC/DF enfatiza que o regime de cumprimento de jornada de trabalho, ressalvadas as hipóteses legais que autorizam a concessão de horário especial, **não integra o plexo de direito dos servidores**



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

públicos, conforme se depreende do art. 7º c/c o art. 39, § 3º, da Constituição Federal e do Título IV (Dos Direitos) da Lei Complementar nº 840/2011.

15. Ao revés, a definição dos horários de início e término do expediente dos agentes públicos, respeitada as cargas horárias correspondentes aos cargos ocupados, bem como os **limites estabelecidos na Constituição e na legislação de regência da matéria, é prerrogativa da Administração Pública**, vez que deve levar em conta o **interesse e as necessidades do serviço**.

16. Dessa forma, não pode o Tribunal de Contas do Distrito Federal se substituir ao Administrador Público para **impor aos seus jurisdicionados**, como pretende a Representante, a **ampliação do alcance de ato normativo** para propiciar a modificação do regime de cumprimento de jornada de servidores públicos locais. Frise-se que o TCDF exerce **função executiva** desse jaez apenas no que concerne aos **seus serviços auxiliares**, nos termos do art. 4º, IV, da LC nº 1/1994 e do art. 2º, IV, da Resolução nº 296/2016.

17. Pois bem. Considerando o âmbito de atuação desta Corte de Contas, relativamente à Portaria nº 114/2021, objeto da Representação oferecida pelo SINDSASC/DF, o MPC/DF não vislumbra, **ao menos em tese**, óbice quanto ao estabelecimento de **jornada de trabalho 7 (sete) horas diárias ininterruptas, com 5 (cinco) horas semanais complementares**, cumpridas em regime de sobreaviso, para os servidores da Carreira Socioeducativa, lotados nas unidades orgânicas da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, convergindo, nesse ponto, com a análise despendida pela Instrução.

18. Conforme discorreu o Corpo Técnico, a autorização para cumprimento da jornada de trabalho em tela deve observar as **necessidades do serviço público e critérios de conveniência e oportunidade** do gestor administrativo. Com efeito, **desde que devidamente fundamentada em processo administrativo**, a concessão de jornada ininterrupta na SEJUS/DF, assim como de regime de sobreaviso, encontra-se **circunscrita ao mérito do ato administrativo**, intangível, como regra, pelo Controle Externo.

19. Aliás, enfatize-se que, a teor do art. 2º, § 9º, da referida Portaria: *“Para a concessão da jornada de trabalho de que tratam os incisos II e III deverá haver **autorização devidamente fundamentada por parte da chefia imediata e anuência do superior hierárquico**, observada a **garantia da continuidade dos serviços, a distribuição adequada da força de trabalho, a transmissão ordenada das tarefas e o funcionamento das unidades, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal.**”*

20. Apenas quando a discricionariedade afronta a lei ou viola os consagrados princípios da **razoabilidade/proporcionalidade**, com o condão de repercutir diretamente no interesse público, abre-se margem à atuação do Controle Externo.

21. Conforme se depreende da Portaria nº 114/2021, certo é que o **regime excepcional de cumprimento de jornada** apontado não deve ser concedido de forma indiscriminada pela Secretaria, sendo imperiosa a demonstração cabal de **interesse do serviço**, assim como a **viabilidade e necessidade** de convocação do servidor para cumprimento das horas **complementares fora do horário normal de funcionamento da unidade**. Se assim não fosse, seria descabido o regime de sobreaviso.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

22. Por oportuno, cabe sublinhar que a Lei nº 5.351/2014, em seu art. 7º, parágrafo único, permite a **ampliação da jornada de trabalho dos servidores da carreira Socioeducativa**, que é de 30 horas, **para 40 horas semanais**, com a **devida proporcionalidade remuneratória**, mediante a **autorização do órgão gestor da carreira** e do **órgão central de gestão de pessoas**.

23. Ao perquirir dados do sistema SIGRH, o Corpo Técnico identificou apenas **16 servidores** com **carga horária de 30 horas** e **2.237 servidores** com **carga horária de 40 horas** na carreira socioeducativa da SEJUS/DF. Entretanto, a Unidade Técnica não localizou elementos detalhados quanto aos agentes públicos que **cumprem jornada em regime de sobreaviso**.

24. Dessarte, no sentir do Órgão Ministerial de Contas, o processo, além de não permitir o exame da **razoabilidade das concessões**, não fornece subsídios para verificação da exata correspondência entre o incremento remuneratório dos servidores com carga horária majorada para **40 horas** e a contrapartida laboral oferecida por esses agentes, **mesmo que seja em regime de sobreaviso**. No entanto, não é este o objeto da Representação, mas sim o reconhecimento de eventual **afronta à isonomia** em razão da não concessão desse horário diferenciado a outras carreiras, **violação esta não identificada pelo Parquet especial**.

25. Ante o exposto, o Ministério Público **converge** com a análise empreendida pelo Corpo Técnico, propondo ao Plenário o acolhimento das sugestões apresentadas na Informação elaborada pela DIFIPE2.

É o Parecer.

Brasília, 28 de novembro de 2023.


Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador