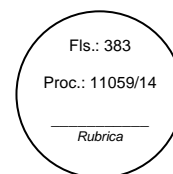




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



PROCESSO Nº 11.059/14 (2 volumes)

ÓRGÃO DE ORIGEM: Secretaria de Estado de Saúde do DF

ASSUNTO: Auditoria de Regularidade

EMENTA: Auditoria na SES/DF (Execução do PGA/2014). Apreciação da regularidade das demonstrações financeiras e dos registros funcionais que dão suporte aos pagamentos de parcelas remuneratórias dos servidores ativos lotados na Secretaria de Saúde, bem como da regularidade dos pagamentos efetuados aos servidores inativos e pensionistas, na forma do item I da Decisão nº 77/2007, adotada no Processo nº 24185/2007. Verificação do cumprimento de outras decisões do Tribunal.

- Decisão nº 5897/2014(fls. 299/300) – determinações e recomendações.
- Decisão da Presidência nº 002/2015-P/AT (fl. 351) – Recurso admitido, com efeito suspensivo, contra a Decisão nº 5897/2014, item VIII e alínea “k” do item X.
- Despacho Singular nº 047/15 - GCAM (fl. 367) – Prorrogação de prazo.
- Despacho Singular nº 048/15 - GCAM (fl. 368) – Fornecimento de cópia integral dos autos à Procuradoria Geral do DF.
- Despacho Singular nº 109/15 - GCAM (fl. 381) – Prorrogação de prazo.

**Análise do mérito do recurso. Pela improcedência.**

Senhor Diretor,

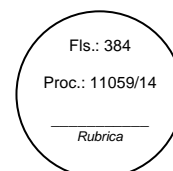
Tratam os presentes autos de auditoria realizada junto à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

2. Na última oportunidade em que se manifestou nos autos, o Tribunal, mediante Decisão nº 5897/2014 (fls. 299/300), deliberou nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento do Relatório de Auditoria nº 7/2014 (fls. 222/272), bem como dos documentos juntados às fls. 15/221; II – considerar parcialmente cumpridas as decisões com recomendação posterior (Quadro I – fl. 233) e cumpridas as decisões constantes do Quadro II (fls. 238/239); III – ter por regulares os aspectos financeiros iniciais (abono provisório/título de pensão - Quadro II – das concessões consideradas legais, à luz da Decisão nº 77/07; IV – tomar conhecimento das informações apuradas concernentes aos*



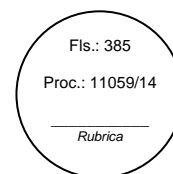
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Processos nºs 37.747/11, de ANA GORETTI KALUME MARANHÃO, 25.951/11, de MARIA AURISTELA PEREIRA DE CARVALHO, 12.772/07, de MARIO PEREIRA DOS SANTOS, 13.597/11, de PHELIPE EDUARDO CARLOS FUJITA, e 17.451/13, de SILAS PEREIRA, nos quais se justifica o não cumprimento ou o atendimento parcial das deliberações plenárias informadas; V – autorizar a inclusão dos Processos nºs 22.949/12, de IARA LESSA DE MENDONÇA, 21.102/10, de OLAVO BARBOZA SAUERBRONN DE SOUZA, e 12.772/07, de MARIO PEREIRA DOS SANTOS, em roteiro de futura auditoria para fim de verificação do cumprimento das Decisões nºs 903, 3.715 e 2.379/13; VI – ter por parcialmente cumpridas as recomendações contidas no item V da Decisão nº 1.824/13, corroborada pelo item II da Decisão nº 404/14; VII – orientar a SES de que, antes do deferimento de horas extras para servidores com carga horária reduzida (20h), deve-se avaliar a possibilidade de majoração da carga horária, sob pena de responder o gestor por afronta ao princípio constitucional da economicidade; **VIII – informar à SES e à SEAP que o art. 3º, V, da IN nº 01/11 não deve ser aplicado por contrariar os arts. 70, § 2º, 74, II, 84 e 288, in fine, da LC nº 840/11 e jurisprudência do STJ e TJDFT**; IX – ressaltadas as situações indicadas no item X, considerar regulares: a) os pagamentos de vencimentos, benefícios e demais parcelas pecuniárias analisadas; b) os pagamentos de licença prêmio em pecúnia, abono de permanência e PCAUPT analisados; **X – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes providências, no que se refere às impropriedades a seguir descritas, enviando ao Tribunal a documentação pertinente para posterior verificação das medidas adotadas:** a) solicitar ao órgão de controle interno a devolução do Ato nº 007690-7, de JOÃO BATISTA BICUDO LEME, a fim de incluir na aba “Histórico” informações pertinentes sobre a inativação anterior do interessado (Processo nº 23.797/11 - GDF nº 275.000576/10), a qual foi considerada ilegal na Decisão nº 569/13; b) providenciar, juntamente com a Secretaria de Estado de Administração Pública, os ajustes no SIGRH para considerar a servidora ABADIA JOANA VILELA, mat. nº 1400497-6, no cargo de Técnico de Orçamento (atualmente, Inspetor Técnico de Controle Interno), de acordo com a Decisão nº 1.510/13, atentando para os reflexos nos proventos e o instituto da prescrição quinquenal (Decisão nº 6.657/06); c) aplicar a forma de reajuste das pensões concedidas com base no art. 3º da EC nº 47/05, estabelecida no inciso III, item 2, da Decisão nº 719/12, nas concessões tratadas nos Processos nºs 30.180/08 e 22.109/10, Decisões nºs 5.596/13 e 5.922/12, respectivamente, de MARIA VILMA DOS SANTOS e de REGINA MARIA CASARES MARCELINO, observando que os cálculos podem ser feitos com base em dados extraídos do SIGRH, de acordo com a sistemática adotada pela SEAP, órgão gestor do sistema, bem como por outros órgãos com a SE, SO e SEF; d) buscar orientação junto à PGDF sobre as medidas a serem aplicadas no caso dos servidores PAULO DE TARSO MENDES DINIZ, mat. nº 112.640-7 (Processo nº 172/12, Decisão nº 2.951/13) e PEDRO BARBOSA FILHO, mat. nº 107.269-2 (Processo nº 37.327/10, Decisão nº 258/13), em relação à aplicação do teto remuneratório aos proventos recebidos por eles pelo exercício cumulativo de cargos, à luz da Decisão nº 3.034/14; e) recalcular, no SIGRH, nos casos de ANÍBAL RAMOS, mat. 1400657-X, e de YOLANDA PIRES MARTINS, mat. nº 14006642, o ATS (de 11% e 14%, respectivamente) tendo por base o vencimento integral e não o valor informado e, por conseguinte recalcular o valor da parcela PCAUPT, a contar de setembro de 2013; f) ter por base no cálculo da parcela PCAUPT de HUMBERTO ROCHA CALHAU, o ATS (15%) sobre o vencimento integral mais a opção 40 horas (integral), corrigindo a vantagem no SIGRH, a contar de setembro de 2013; g) apurar os fundamentos para a concessão da parcela “Vant. Pessoal Ad. Periculosidade” (rubrica 1820), haja vista que, em princípio, esse adicional não se incorpora aos proventos/remuneração, observando que, em não existindo embasamento, ela deve ser excluída dos proventos/remuneração daqueles que a recebem; h) regularizar, no SIGRH, os estipêndios pensionais de ANTONIO SALVADOR



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



GONÇALVES, mat. 144197-3, corrigindo a indicação da parcela “Vant. Pessoal Dec” (rubrica 1905) para “VPNI art. 2 Lei 2.816/01” (rubrica 1904), haja vista que, na realidade, o valor de R\$ 786,48 é relativo à variação salarial decorrente da reestruturação da carreira feita por aquela norma; i) retificar, no SGRH, o valor da parcela de complementação do salário mínimo (rubrica 1787) dos servidores CLÓVIS DA CUNHA, mat. nº 1432761-9, CONCEIÇÃO DE MARIA SILVA DO NASCIMENTO SOARES, mat. nº 138652-2, IRANDY DE BRITO SANTANA, mat. nº 151630-2, e MARCOS VENISSON TAVARES, mat. nº 150860-1, para que corresponda a diferença entre o salário mínimo vigente (R\$ 724,00) e o provento básico, diferença sobre a qual não incidem as demais parcelas dos proventos, nos termos da Súmula Vinculante nº 15 do Colendo STF e Decisão nº 5.195/13, atentando para os eventuais reflexos do que vier a ser decidido na ADI nº 2013.00.2.027321-3; j) observar os reflexos do que vier a ser decidido no Processo nº 11.160/13, em relação à Indenização de Atividades Externas (Indenização de Transporte) recebida pelos servidores da carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas lotados na Secretaria; **k) promover, juntamente com a SEAP (este como órgão gestor de pessoal do GDF) o retorno no SGRH das horas extras à subsunção ao teto; XI – autorizar a remessa de cópia do Relatório de Auditoria à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal para subsidiar a adoção de providências quanto às falhas e impropriedades verificadas**”. (Grifo nosso)

3. Em 05/01/15, deu entrada nesta Casa o Recurso de fls. 303/313, apresentado pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal – SINDMÉDICO-DF, contra o item VIII e a alínea “k” do item X da Decisão retrotranscrita. O recurso foi conhecido com efeito suspensivo por meio da Decisão da Presidência nº 002/2015-P/AT (fl. 351).

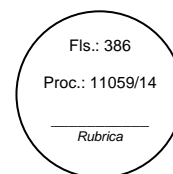
#### DO RECURSO

4. O Sindicato alega, em síntese, que:

- a) o pagamento das horas extras tem sido feito de acordo com instruções normativas (art. 3º, V, da IN SEPLAG nº 01/09; e art. 3º, V, da IN SEAP nº 01/11), as quais limitam os valores extraordinários ao teto, mas sem somá-los à remuneração do mês em que se dá o pagamento (fl. 304);
- b) a remuneração pelo serviço extraordinário, tal qual a incidência do teto remuneratório, é também oriunda de mandamento constitucional (art. 7º, XVI, c/c art. 39, § 3º, da CRFB/88) (fls. 305/306), o qual deve ser visto sempre em composição, jamais em exclusão (art. 5º, § 2º, da CRFB/88 – fl. 306);
- c) os médicos sempre cumpriram um excessivo número de horas extras a fim de atender a grande demanda da população aos serviços públicos de saúde no DF (fl. 304);
- d) o estipêndio extraordinário tem natureza personalíssima e ligada ao trabalho (*propter laborem*) (fl. 306);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



- e) *“é mister ressaltar que os servidores médicos do Distrito Federal, ao cumprirem com a jornada determinada pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, laboram nos referidos períodos extraordinários, deixando o sacrossanto recesso do lar e, por conseguinte, o necessário convívio familiar, inclusive em horário noturno, manifestamente insalubre, aguardando o posterior pagamento pelo trabalho em sobrejornada prestado”* (fl. 307);
- f) *“após o reiterado cumprimento de seu dever, alerte-se, sempre em observância ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, adotando-se o posicionamento do item VIII da Decisão TCDF 5897/2014, estar-se-á impingindo a esses servidores uma malsinada supressão no pagamento dessa verba, em função DO CÔMPUTO DO TETO REMUNERATÓRIO SOBRE O PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO ORDINÁRIA E DA EXTRAORDINÁRIA CUMULATIVAMENTE, e não em separado como anteriormente determinado nas referidas instruções normativas”* (fl. 307);
- g) *“se a Administração exige o trabalho extraordinário, tem o dever de remunerá-lo, no valor que este se der, não podendo se escusar de tal obrigação, sob pena de praticar o enriquecimento ilícito”* (fl. 307). *“aplicar o entendimento aqui vergastado seria laborar em GRATUIDADE para o Estado e isto é promover seu enriquecimento de forma ilícita”* (fl. 308);
- h) O cumprimento da Decisão pela SES e SEAP desprezaria conquistas sociais garantidas pela Constituição (art. 1º. III e IV, da CRFB/88) em virtude da inobservância da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (fls. 306/308);
- i) *“a Administração, com base na escoreita aplicação do PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE e da RAZOABILIDADE, teria o dever, em função da natureza pessoal e **propter laborem** do adicional de serviço extraordinário, computa-la, apartado com a remuneração ordinária, para aplicação do limite constitucional, como vinha procedendo”* (fl. 309); e
- j) Apelação nº 20110111245480 traz o entendimento de que o cômputo do teto remuneratório incide sobre o adicional de serviço extraordinário, mas de forma apartada da remuneração ordinária (fls. 309/312);

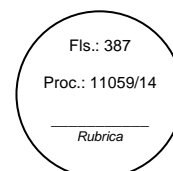
5. Conclui o recorrente que a decisão que determinou que o teto seja único para o pagamento das horas ordinárias e extraordinárias deve ser revista, restabelecendo-se a orientação da Instrução Normativa SEAP nº 01, de 27 de outubro de 2011 (fl. 313).

#### DA ANÁLISE DO MÉRITO

6. Quanto ao argumento contido na alínea “a” do § 4º, de que o pagamento das horas extras tem sido feito de acordo com instruções normativas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



(art. 3º, V, da IN SEPLAG nº 01/09; e art. 3º, V, da IN SEAP nº 01/11), registra-se, conforme mencionado no Relatório de Auditoria nº 7/2014 (§§ 104/107 - fls. 265/266), que a LC nº 840/2011 considera que a hora extraordinária é parcela remuneratória, aplicável à base de cálculo do redutor de teto. De fato, tal verba não integra as exceções elencadas no art. 70, § 2º, c/c art. 101, *verbis*:

*“Art. 70. A remuneração ou o subsídio dos ocupantes de cargos e funções públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos os cargos preenchidos por mandato eletivo, e os proventos, as pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não podem exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.*

*§ 1º O valor do teto de remuneração ou subsídio deve ser publicado no Diário Oficial do Distrito Federal pelo Poder Executivo sempre que se alterar o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.*

*§ 2º Excluem-se do valor do teto de remuneração o décimo terceiro salário, o adiantamento de férias, o adicional de férias, o auxílio-natalidade, o auxílio pré-escolar e as vantagens de caráter indenizatório.*

*[...]*

*Art. 101. Tem caráter indenizatório o valor das parcelas relativas a:*

*I – diária e passagem para viagem;*

*II – transporte;*

*III – alimentação;*

*IV – creche ou escola;*

*V – fardamento;*

*VI – conversão de férias ou de parte delas em pecúnia;*

*VII – abono de permanência;*

*VIII – créditos decorrentes de demissão, exoneração e aposentadoria, ou relativos a férias, adicional de férias ou conversão de licença-prêmio em pecúnia.”*

7. Nesta vertente, observa-se que a própria redação do art. 84 da LC nº 840/2011 estipula que o “*serviço extraordinário será remunerado*” e que tal parcela é conceituada como adicional (art. 74, II) e não indenização (art. 74, IV), devendo sofrer a glosa do teto constitucional.

8. Portanto, a IN nº 01/2011/SEAP contraria o texto expresso da LC nº 840/2011. Nesse contexto, se a hora extraordinária configura verba remuneratória, aplica-se a regra do art. 70, § 2º, da LC nº 840/2011, respaldada no art. 19, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, *verbis*:

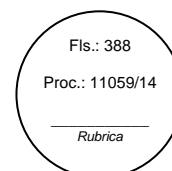
*“Art. 19. ( ... )*

*X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



*dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;"*

9. Desse modo, em face da moldura fático-jurídica relatada e da falta de amparo legal, não há como considerar o Adicional de Horas Extraordinárias como excludente do teto, vez que o art. 3º, V, da IN nº 01/2011 não deve ser aplicado por contrariar os artigos 70, § 2º, 74, II, 84 e 288, *in fine*, da LC nº 840/2011.

10. Quanto ao argumento contido na **alínea "b" do § 4º**, de que a remuneração pelo serviço extraordinário, tal qual a incidência do teto remuneratório, é também oriunda de mandamento constitucional, devendo os mandamentos serem vistos em composição, jamais em exclusão, cabe mencionar que não se está excluindo o direito ao pagamento extraordinário, apenas o está limitando ao teto. Assim, ao contrário do alegado, a aplicação conjunta dos mandamentos é a que permite o pagamento das horas extraordinárias em conjunto com o limite estabelecido pelo teto remuneratório.

11. Quanto ao argumento contido na **alínea "c" do § 4º**, de que os médicos sempre cumpriram um excessivo número de horas extras a fim de atender a grande demanda da população aos serviços públicos de saúde no DF, registra-se que o cumprimento de longas jornadas de trabalho consecutivas não necessariamente representa o bom atendimento da população. O fato de "vir cumprindo excessivo número de horas" não significa que esse é o caminho adequado para melhor atender à sociedade.

12. É notório que existe limitação humana à ausência de repouso. Jornadas extenuantes apontam riscos tanto à saúde do servidor, quanto ao erário, que pode remunerar serviço sem a adequada contraprestação.

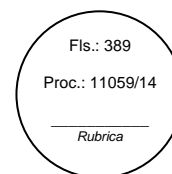
13. Nesta Corte de Contas, a problemática vem sendo amplamente debatida, tanto em processos que tratam de acumulação de cargos, quanto nos que tratam de serviço extraordinário. Nota-se que para a sociedade, o resultado final é o mesmo quando se trata de acumulação de cargos ou de horas extras: mais prestação de serviço, mas por profissionais exaustos. A quantidade não traz, necessariamente, qualidade.

14. No âmbito do Processo nº 9424/12, em harmonia com as ideias ora postas, o Relator, em seu voto de fl. 68, afirmou:

*"(...) Para a configuração da licitude da acumulação de cargos públicos não basta, apenas, a conformação de horários, como bem destacou a Unidade Técnica. Deve-se atentar também para os princípios da economicidade e da eficiência do serviço público, e se causa prejuízo à Administração, aos servidores e à população por eles atendida.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



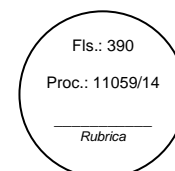
*Encontro dificuldade para conceber que um servidor, submetido à exaustiva jornada laborativa de 80 horas semanais, possa exercer seu mister sem causar prejuízo à sua própria saúde, ao serviço público e à população por ele atendida. Outro não tem sido o entendimento do Judiciário (...)"*

15. Do Relatório de Auditoria nº 7/2014 (fls. 222/272), extrai-se que:

- a) no ano de 2013 registrou-se um tempo médio de 58 a 93 horas extras por servidor por mês. Em 2014, até o mês de junho, as médias mensais não distam daquelas praticadas em 2013 (§ 87 – fl. 258);
- b) chama a atenção, em dezembro de 2013, que um servidor chegou a receber 184 horas extras. Em maio de 2014, esse servidor trabalhou 91 horas extras. A sua média em 2013 foi de 93 horas extras mensais e em 2014 de 87,7 horas extras mensais. O servidor nos últimos 18 meses tem prestado horas extras continuamente. (§ 88 – fl. 258/259);
- c) o caso do servidor que recebeu 184 horas extras em dez/2013 pode ser atípico, mas é comum que muitos prestem mais de 90 horas mensais em horas extras. Segundo a jurisprudência o normal é que sejam autorizadas até 96 horas extras mensais por servidor, mais que o dobro regularmente permitido (§ 92 – fl. 260).
- d) para uma significativa parcela de servidores, a prestação de horas extras é prática rotineira. O Controle Interno, quando de auditoria realizada na SES, detectou 281 servidores recebendo horas extras por 36 meses ininterruptos (§ 90 – fl. 259/260);
- e) Situações similares a estas já tinham sido observadas no Processo nº 26145/2007, que trata de inspeção realizada com o objetivo de monitorar o cumprimento da Decisão nº 4335/2008, decorrente da Auditoria Operacional no Sistema de Saúde no DF, realizada em 2007. Essa auditoria observou diversas irregularidades, dentre as quais se destacam, a título de exemplo: recebimento por parte de alguns servidores de mais de duzentos mil reais por ano em horas extras (2009/2010), inobservância às exigências de excepcionalidade e temporariedade, aumento de despesas anuais com horas extras em 16% (ano de 2010, embora em 2009 tenha sido publicado o Decreto nº 30.929/2009 determinando a redução a partir de 1/12/2009 em 15% da despesa mensal com horas extras até 31/12/2010), jornadas consecutivas de 30 horas em plantão médico, registros de frequências divergentes da realidade e rasurados, recebimento de horas extras por médicos plantonistas sem comparecer ao trabalho, pagamento ilegal de horas extras a servidores que exercem cargos em comissão, pagamento em duplicidade de horas extras por serviços prestados no mesmo horário de escalas de trabalho contratual



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



dos servidores, pagamento integral de horas extras a servidores com falta, etc (§§ 93 e 95 – fl. 261);

- f) No Relatório nº 03/2011-DIFIP/CONT/STC, destacou-se, ainda, que a habitualidade do pagamento de horas extras aos médicos e outros profissionais da saúde, por um longo período de tempo, pode ensejar a interposição de ações judiciais requerendo a sua incorporação aos proventos de aposentadoria, com o consequente deferimento por parte do Poder Judiciário (situação a qual a jurisdicionada foi devidamente alertada, fls. 219/221), vez que o grande número de médicos nessa situação, assim como a representatividade dos valores envolvidos, podem gerar aumento significativo de despesas de caráter contínuo, quando da aposentação destes servidores, caso haja sucesso neste tipo de ação (§ 97 – fl. 261).

16. Pelo quadro exposto, está mais do que demonstrado a habitualidade da prática de jornadas extenuantes. Além disso, não se pode olvidar que boa parte dos profissionais de saúde também laboram na iniciativa privada, gerando jornadas sobrepostas ou fictícias, sem qualquer repouso ou com repouso durante o trabalho, bem como com frequentes atrasos ou faltas dos profissionais devido à ausência de tempo para os deslocamentos, descanso e alimentação. Nesse sentido tem ecoado a mídia local e nacional, noticiando, frequentemente, problemas de atendimento à população que busca o sistema de saúde público.

17. Ademais, merece destaque o Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde feito pelo TCU em 2013/2014 (TC 032.624/2013-1) que pontuou:

*“309. (...) Há bastante dificuldade das unidades hospitalares para compor escalas de profissionais de saúde, principalmente dos médicos. Como boa parte desses profissionais não trabalham em apenas uma determinada unidade hospitalar, acabam tendo vários vínculos de emprego.*

*Essa situação traz inúmeros problemas para os hospitais como também para os médicos. Do ponto de vista dos hospitais, esses ficam fragilizados na relação com esses profissionais, que só querem trabalhar em regime de plantões e se organizam em cooperativas visando à regulação dos preços dos serviços ofertados e melhores condições de trabalho. Como decorrência da fragilidade do vínculo, há elevado absenteísmo, o que tem gerado o pagamento de muitas horas extras para recompor as escalas de trabalho.*

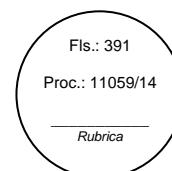
*Do lado dos médicos, o excesso de vínculos de trabalho acaba por desencadear problemas de stress e de baixa qualidade de vida desses profissionais, o que pode comprometer a qualidade no atendimento, com risco de erros médicos. É também comum se observar que, por conta desses múltiplos vínculos, o cumprimento da jornada de trabalho não é observado, às vezes porque isso até seria humanamente impossível.*

*310. Os problemas relacionados com os recursos humanos disponíveis nos hospitais públicos não se restringem ao quantitativo insuficiente de trabalhadores. O elevado índice de absenteísmo é outro problema grave. Das*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



*116 unidades visitadas em âmbito nacional, em 73 (63% da amostra) foi relatado que o elevado percentual de faltas, justificadas ou não, acarreta impactos substanciais na prestação de serviços das unidades de saúde.*

*311. Nesse sentido, em duas das unidades visitadas no Distrito Federal foi registrado que o absenteísmo é alto principalmente entre os enfermeiros, alcançando por vezes 30% da equipe escalada. Em outro hospital, os profissionais de saúde apresentavam em média 25% de absenteísmo. Por fim, em outra unidade visitada, foi registrada situação em que o absenteísmo dos médicos escalados para a unidade neonatal teria atingido 50%.*

*312. Tal estado de coisas se deve, consoante afirmado em algumas entrevistas, à ausência de compromisso e à morosidade na instauração e conclusão de processos administrativos disciplinares. Foi relatada, por um dos gestores de uma unidade visitada no Distrito Federal, a existência de corporativismo na concessão de atestados médicos pelos profissionais de saúde. Foi destacado, ainda, que, por vezes, profissionais exigem folga na escala em determinado dia da semana, ameaçando utilizar atestado médico caso o afastamento não seja concedido pela administração do hospital. O problema causado pelo elevado número de atestados apresentados por profissionais de saúde também foi detectado em Sergipe. Nesse estado, uma unidade relatou a apresentação de 1.580 atestados no primeiro semestre de 2012.*

*313. Cabe destacar que o trabalho na área de saúde, pelas suas especificidades, sujeita o profissional a agravos à própria saúde, tais como, adoecimentos frequentes e desgastes emocionais. Isso se deve ao intenso ritmo de trabalho aliado a condições desfavoráveis à realização das atividades. Esse contexto contribui para uma maior quantidade de afastamentos e um alto índice de absenteísmo, além de comprometer a produtividade desses profissionais. No entanto, também há indícios de descumprimento da carga horária por parte dos profissionais de saúde de forma injustificada. (...)*

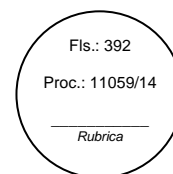
*328. Outra consequência relevante da carência de profissionais de saúde nos hospitais é o elevado montante pago a título de horas extras para esses profissionais. Por outro lado, também foi constatado que as horas extras, em muitos casos, são utilizadas como uma remuneração adicional ofertada pelas secretarias de saúde visando atrair profissionais da área médica. Nestes casos, esses valores passam a integrar a remuneração dos profissionais e, às vezes, constituem a maior parcela dessa remuneração de forma praticamente fixa."*

18. Assim não há como prosperar o argumento de que o serviço extraordinário, da forma como vem sendo prestado, atende à demanda pública por adequados serviços públicos de saúde.

19. Quanto ao argumento contido na **alínea "d" do § 4º**, de que o estipêndio extraordinário tem natureza personalíssima e ligada ao trabalho (*propter laborem*) e por isso não se somaria ao teto ordinário, não se sustenta, vez que a própria remuneração, obviamente ligada ao trabalho, sujeita-se ao teto, bem como, por exemplo, as gratificações, que têm caráter personalíssimo.



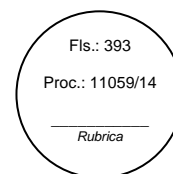
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



20. Quanto à afirmação contida nas **alíneas “e”, “f” e “g” do § 4º**, de que os servidores abrem mão do descanso no lar e do convívio familiar para atender determinação de jornada imposta pela SES, visando interesse público, e que por isso fazem jus ao pagamento integral das horas trabalhadas sob pena de o Estado estar enriquecendo ilicitamente, não pode prosperar, em virtude dos argumentos que serão a seguir apresentados.
21. Primeiramente, a Administração Pública não determina e nem exige cumprimento de hora extra. O trabalho extraordinário somente ocorre com a anuência do servidor. Não se pode olvidar que extrapolar jornada é uma faculdade, muitas vezes um privilégio, e não uma obrigação. Dessa forma, não há que se falar em enriquecimento ilícito do Estado, vez que ninguém é obrigado a laborar extraordinariamente. Ademais, não custa lembrar que quando qualquer servidor público tem sua remuneração glosada por esbarrar no teto, não pode alegar enriquecimento ilícito do Estado e nem optar por trabalhar menor carga horária por causa disso.
22. Além disso, ainda que na prática, a carga diária eventualmente seja extrapolada, vez que, por exemplo, não se pode parar no meio de uma cirurgia, pode o médico optar por computar hora extra ou fazer a devida compensação desse horário, ao longo do mês. Ele não é obrigado a ter prejuízo e nem a laborar exaustivamente.
23. Da mesma forma que a acumulação de cargos, a hora extra deve ser uma figura de exceção no âmbito público. Ainda que a justificativa para a permissão de acumulação nas áreas de saúde e de educação, bem como do excesso de horas extras nessas áreas, esteja na carência desses profissionais para prestação de serviço público de qualidade à população brasileira, a regra será sempre a da vedação às acumulações e das limitações às horas extras, devendo-se, portanto, apreciar com muita cautela todas as consequências decorrentes das exceções. Não se pode perder de vista que o excesso de acumulações ou de horas extras na área de saúde, ao invés de melhorar o serviço prestado à população tem trazido transtornos aos pacientes, aos próprios profissionais e ao restante da sociedade. Essa preocupação foi amplamente externada nos Autos nº 3442/12 e 24.156/13 desta Casa.
24. O Governo Federal não está limitado à solução dos problemas da Saúde no Brasil apenas com as permissões de acumulação e de horas extras, tanto é que tem buscado outras formas para tentar diminuir as dificuldades enfrentadas pelo País, como, por exemplo, o incentivo à vinda de médicos estrangeiros para o Brasil.
25. Entendemos que as sobrejornadas, ainda que visem a beneficiar à sociedade, têm apresentado um custo tão alto e um resultado tão insatisfatório que,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



infelizmente, não têm conseguido deixar a população tranquila, ao contrário, têm, muitas vezes, servido apenas para o aumento da renda do profissional de saúde. A imprensa tem noticiado frequentes casos de prejuízos à sociedade. Ainda que o foco do Processo nº 3442/12 seja a compatibilidade de horários e não o teto possível nesses casos, não é difícil perceber que um aumento remuneratório excessivo, decorrente da avaliação dos tetos de forma isolada, o que também acontece no caso das horas extras, pode gerar uma procura desmedida por cargas horárias extenuantes que tantos transtornos têm trazido, aumentando ainda mais a já desequilibrada relação “custo x benefício” das acumulações e das horas extras.

26. Dessa forma, se hora extra já se afigura exceção, hora extra com teto separado vira a exceção da exceção.

27. Quanto à afirmação contida na **alínea “h” do § 4º**, de que o cumprimento da Decisão pela SES e SEAP desprezaria conquistas sociais garantidas pela Constituição em virtude da inobservância da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, vamos buscar socorro na cota apresentada pelo então ilustre Diretor da DIAPES no âmbito do Processo nº 3442/12 (fls. 1483/1484 daqueles autos), que esclareceu que jornadas extenuantes eram exigidas de operários nos primórdios da revolução industrial, quando não havia qualquer legislação protetiva da saúde e do bem estar dos trabalhadores. Somente após a 1ª Guerra Mundial, com a intensificação dos movimentos sindicais, foram editadas as primeiras leis voltadas à regulação das jornadas de trabalho, com estabelecimento de períodos mínimos para descanso, alimentação e lazer.

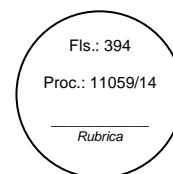
28. Assim como naqueles autos, no caso vertente, está ocorrendo o processo inverso: o sindicato dos servidores da carreira Médica objetiva incentivar a extrapolação de um limite máximo e razoável para a duração da jornada de trabalho, em prol dos próprios sindicalizados e, principalmente, da população por eles atendida. O trabalho em longas jornadas, físico ou mental, traz consequências danosas para a fisiologia humana, como stress, fadiga, insônia, redução da imunidade, entre outras. É sabido que o sistema de saúde pública distrital carece de mais médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, entre outros cargos especializados. Mas a conclusão que se chega na análise dos diversos feitos em trâmite nesta Casa é que tal carência não pode e não deve ser suprida com a ampliação excessiva da jornada de trabalho desses profissionais.

29. Portanto, para a preservação da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho pode-se executar, de forma bastante eventual, um mínimo de horas extras que, somadas à remuneração, não extrapolem o teto. Reforça-se, novamente, que o servidor não é obrigado a laborar extraordinariamente.

30. Quanto à afirmação contida na **alínea “i” do § 4º**, de que devem ser observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para que sejam



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



permitidos os pagamentos das horas extras em teto apartado da remuneração, não há que falar em proporcional ou razoável, quando os resultados advindos da prática pleiteada, elencados no § 15, podem levar ao absurdo de um servidor laborar 184 horas extras em um mês.

31. Quanto à afirmação contida na **alínea “j” do § 4º**, de que Apelação nº 20110111245480 traz o entendimento de que o cômputo do teto remuneratório incide sobre o adicional de serviço extraordinário, mas de forma apartada da remuneração ordinária, registra-se que no Relatório de Auditoria nº 7/2014 (fls. 222/272) mencionou-se que o STJ considera a hora extraordinária como acréscimo patrimonial, de caráter remuneratório, quer dizer: não se trata de verba de natureza indenizatória, consoante os seguintes julgados, publicados na imprensa oficial, *in verbis* (grifos nossos):

*PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. HORAS EXTRAS. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. [...] 2. Ademais, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que as verbas pagas a título de indenização por horas trabalhadas possuem caráter remuneratório, configuram acréscimo patrimonial e ensejam, nos termos do art. 43 do CTN, incidência de Imposto de Renda. 3. Orientação reafirmada no julgamento do REsp 1.049.748/RN, sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC). 4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no Ag 1413154/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011)*

*TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. PETROBRÁS. HORAS-EXTRAS. INDENIZAÇÃO DE HORAS TRABALHADAS. NATUREZA. REGIME TRIBUTÁRIO DAS INDENIZAÇÕES. PRECEDENTES. DISPOSITIVOS LEGAIS. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. [...] 2. A Primeira Seção, por ocasião do julgamento dos EREsp 695.499/RJ (Rel. Min. Herman Benjamin, DJ de 24.09.07) firmou entendimento no sentido de que "a verba decorrente de horas extraordinárias, inclusive quando viabilizada por acordo coletivo, tem caráter remuneratório e configura acréscimo patrimonial, incidindo, pois, Imposto de Renda". 3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não-provido. (REsp 753.057/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2008, DJe 06/10/2008)*

32. Na mesma linha, já havia se pronunciado reiteradamente o TJDF:

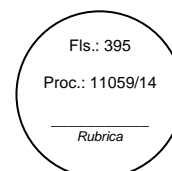
[...]

*III. Para efeitos de cálculo do teto remuneratório constitucional, computam-se os valores pagos a título de horas extras, em razão da natureza remuneratória e não indenizatória.*

[...]



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



(Acórdão nº 645494, 20100112063358APC, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Revisor: VERA ANDRIGHI, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 09/01/2013, Publicado no DJE: 15/01/2013, p. 311)

[...]

*Não há de se falar em Direito Adquirido ou ofensa aos princípios da Dignidade da Pessoa Humana, Proporcionalidade ou Irredutibilidade Salarial quando as horas extraordinárias atingirem o limite remuneratório, uma vez que estão sujeitos ao teto constitucional.*

*Não obstante ser legítima a acumulação dos proventos referentes aos cargos públicos ocupados pelo impetrante em atividade, incide o teto remuneratório estipulado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03.*

(Acórdão nº 563013, 20110110041730APC, Relator: CARMELITA BRASIL, Revisor: WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 01/02/2012, Publicado no DJE: 06/02/2012, p. 108)

[...]

*Excluídas da definição legal de verba de caráter indenizatório, devem os valores percebidos a título de hora extra se submeterem ao teto remuneratório.*

[...]

(Acórdão nº 617478, 20110111439529APC, Relator: ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO, Revisor: JAIR SOARES, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/09/2012, Publicado no DJE: 13/09/2012, p. 187)

[...]

*2. As verbas pagas a título de indenização por horas extras possuem caráter remuneratório, agregando-se momentaneamente à remuneração e estando sujeitas à incidência do teto. Precedentes do STJ.*

[...]

(Acórdão nº 630522, 20100112047094APC, Relator: ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, Revisor: ANTONINHO LOPES, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 10/10/2012, Publicado no DJE: 08/11/2012, p. 99)

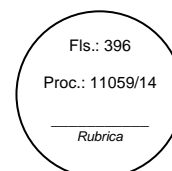
33. Assim, verifica-se que a Apelação trazida pelo recorrente não pode determinar o rumo a ser adotado por esta Corte de Contas. Ademais, a 3ª Turma Cível do TJDF, ao apreciar a Apelação Cível nº 2010.01.1.204707-8, manteve sentença prolatada pela 1ª Vara da Fazenda Pública, que julgou improcedente ação movida por um grupo de servidores da Secretaria de Saúde do DF com o objetivo de afastar a aplicação do teto remuneratório sobre valores percebidos a título de horas extraordinárias. A decisão foi unânime:

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CARGO PRIVATIVO DE MÉDICO. PRELIMINAR. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. HORAS EXTRAORDINÁRIAS. NÃO PAGAMENTO. TETO CONSTITUCIONAL. NATUREZA REMUNERATÓRIA. Inexiste violação ao art. 514, II, do CPC, se da peça recursal é possível extrair as razões de fato e de direito pelas quais o recorrente entende que a sentença deva ser reformada. Na hipótese de acumulação de cargos, nos casos em que autorizada pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a acumulação de remunerações e a*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



*inclusão de horas extraordinárias no cálculo da remuneração são situações que se submetem ao teto remuneratório previsto na própria Constituição, eis que a Lei Maior não é um livro composto de capítulos estanques, desgarrados e separados. Correta a aplicação do teto remuneratório sobre valores percebidos a título de horas extras trabalhadas, porque tais verbas possuem natureza remuneratória, não havendo razão para que sejam excluídas do teto previsto no artigo 37, inciso XL, da Constituição Federal. Recurso conhecido e improvido. Sentença mantida. ([Acórdão nº 680895](#), 20100112047078APC, Relator: ESDRAS NEVES, Revisor: MARIO-ZAM BELMIRO, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 22/05/2013, Publicado no DJE: 03/06/2013. Pág.: 100)*

34. No mesmo sentido foi a decisão da Desembargadora Federal Mônica Sifuentes, do TRF da 1.<sup>a</sup> Região, que, ao apreciar o Agravo de Instrumento 00455255420114010000, manteve decisão de primeiro grau e determinou pagamento de vencimentos aos servidores da Câmara dos Deputados com incidência do “abate-teto” sobre as verbas de hora-extra.

35. A desembargadora entendeu que a partir da vigência da Emenda Constitucional n.º 41/2003, que regulamentou o art. 37, XI, da Constituição, as vantagens pessoais passaram a integrar o somatório da remuneração para apuração do teto constitucional, conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

36. Segundo a magistrada, a Emenda Constitucional 47/2005, posteriormente, alterou o artigo 37, parágrafo 11, excluindo do teto remuneratório as parcelas de natureza indenizatória previstas em lei. Entretanto, conforme a desembargadora, a parcela relativa à prestação de serviços extraordinários não se inclui entre as vantagens de natureza indenizatória, por tratar-se de acréscimo pecuniário pelo serviço prestado pelo servidor, conforme já decidiu o Superior Tribunal Federal.

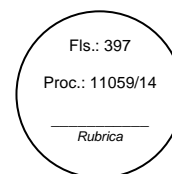
37. Na oportunidade, a relatora declarou que não há que se falar em ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que não há direito adquirido ao recebimento de salários ou proventos superiores ao fixado no teto constitucional.

#### QUESTÃO ANÁLOGA

38. No âmbito do Processo nº 11.784/14 (Auditoria de regularidade dos pagamentos realizados na PGDF e na DPDF), abordou-se a questão da aplicação do teto ao pagamento do Adicional de Substituição no âmbito do Poder Judiciário. Naqueles autos, o corpo técnico concluiu pela irregularidade da exclusão, do mencionado Adicional, do teto constitucional.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



39. A Procuradoria, por sua vez, defendeu que a verba Adicional de Substituição detém natureza de hora extraordinária e, por isso, por meio do Parecer nº 0029/2013 – PROPES/PGDF, concluiu pela exclusão desse Adicional da glosa do teto constitucional por enquadrá-lo no art. 3º, inciso V, da Instrução Normativa nº 01/2011. Entretanto, a Procuradoria não discorreu sobre as implicações dos artigos 70, §2º, 74, II, 84 e 288, *in fine*, da LC 840/11.

40. Novamente, manifestando-se quanto aos resultados da auditoria, a PGDF e a DPDF reafirmaram seu entendimento e alegaram que o adicional de serviço extraordinário não deveria ser submetido ao teto remuneratório, consoante escólio de Inácio Magalhães Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, José dos Santos Carvalho Filho, Edimur Ferreira de Faria, dentre outros.

41. A equipe de auditoria manteve seu posicionamento concluiu da seguinte maneira:

*“115. Por todo o exposto, em que pese os respeitáveis posicionamentos doutrinários colacionados pelas jurisdicionadas, entendemos que não deve merecer acolhida a tese de que o adicional de substituição seja lançado como parcela extra teto e, muito menos, que seja considerada em um segundo teto remuneratório.*

*116. A uma, porque tal parcela (ou o adicional de serviços extraordinários, a que se equipara segundo as auditadas) não está excepcionada pela Constituição Federal, pelas leis de regência da DPDF ou da PGDF, nem pela LC 840/2011 como excludente do teto. A duas, porque o adicional de serviço extraordinário deve ser considerado parcela remuneratória submetida ao teto, segundo jurisprudência do TJDFT e do STJ já mencionada no Relatório de Auditoria. A três, porque a exclusão do teto foi aprovada por Parecer da PGDF, ato administrativo que por natureza é opinativo e não decisório, sendo certo que, em se tratando de matéria de interesse dos pareceristas, o ato decisório deveria provir de autoridade superior. A quatro porque o próprio adicional de substituição foi questionado em processo específico (de nº 2012.01.1.024233-7) sendo a decisão, já transitada em julgado, por considerá-lo parcela remuneratória e submetida ao teto, o que também já foi informado no Relatório de Auditoria<sup>1</sup>.*

*117. Nessas condições, quanto ao tema, devem ser mantidas as conclusões e sugestões constantes do Relatório de Auditoria.”*

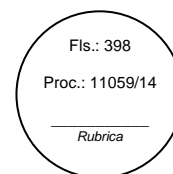
42. O Tribunal ainda não se manifestou quanto a questão, mas cabe trazer à baila a recente normatização da gratificação por exercício cumulativo de jurisdição aos membros da Justiça Federal (Lei nº 13.093, de 12/01/2015) e da Justiça do Distrito Federal e Territórios (Lei nº 13.094, de 12/01/2015), nas quais fica estabelecido que essa gratificação tem natureza remuneratória, não podendo,

---

<sup>1</sup> O tema atinente a jornada de trabalho dos Procuradores e Defensores é objeto de apreciação no Processo 1084/14, motivo por que as remissões a ele deixaram de ser comentadas nesta assentada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



portanto, extrapolar o teto quando somada ao subsídio do magistrado designado (parágrafo único do art. 4º, em ambas as leis).

## CONCLUSÃO

43. Dessa sorte, diante de todo o exposto, entendemos que não assiste razão ao recorrente quando alega que deve-se aplicar o teto remuneratório sobre as horas extras de forma apartada das demais verbas remuneratórias, restabelecendo-se a IN SEAP nº 01/2011.

44. Por fim, registra-se que, por duas vezes, este Processo esteve com esta instrução pronta para tramitar, o que não foi feito em virtude da interrupção para análise dos pedidos de prorrogação de prazo de fls. 355/363 e 370/379, os quais foram deferidos por meio dos Despachos Singulares nºs 047/15 - GCAM (fl. 367) e 109/15 - GCAM (fl. 381).

## SUGESTÕES

45. Somos então por sugerir ao egrégio Plenário que:

I – negue provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal – SINDMÉDICO-DF, contra o item VIII e a alínea “k” do item X da Decisão nº 5897/2014;

II - dê ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao recorrente, à SES e à SEAP;

III – autorize o retorno do presente feito à SEFIPE para continuidade do acompanhamento.

À consideração superior.

Brasília, 11 de março de 2015.

**Liana Resende Brandão**  
Auditora de Controle Externo  
Matricula nº 410-3