



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 29314/2014-e

RELATORA: Conselheira Anilcélia Machado

PARECER: 665/2016–MF

EMENTA: Admissão de pessoal. Resolução TCDF nº 168/04. Companhia do Metropolitano do Distrito Federal. Legalidade de contratações. Constatação de caso de acúmulo de vínculos públicos privativos de profissionais de saúde. Diligência para esclarecer compatibilidade horária. Jornadas que totalizam oitenta horas de expediente semanais. Hipótese destituída de razoabilidade. Desconformidade com as Decisões-TCDF nº 4.392/2013 e 462/2014. Determinação à Secretaria de Estado de Saúde do DF para regularização da carga horária da servidora envolvida, facultando-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa, e ciência ao Metrô/DF dessa deliberação. Quadro fático inalterado e ausência de manifestação da interessada. Unidade técnica propõe reiterar a demanda. Aquiescência do MP, com ajuste e adendo.

Cuida-se neste feito eletrônico do exame da legalidade de contratações em empregos¹ de diversos níveis de escolaridade pelo Metrô/DF, decorrentes de aprovação no concurso público regulado pelo Edital nº 01/2004² (publicado no DODF de 24.09.2004), conforme metodologia estabelecida na Resolução TCDF nº 168/2004.

2. Nesta oportunidade, examinam-se os desdobramentos de diligência ordenada à Secretaria de Estado de Saúde, a teor da Decisão nº 5.517/2015, no sentido de que providenciasse “*a regularização da carga horária da servidora Edlucia Araújo Alves, de forma a não prejudicar a eficiência na prestação do serviço público e a dignidade da pessoa humana da própria servidora, a teor das Decisões TCDF de nºs 462/2014 e 4.392/2013, observando, ainda, a necessidade de ser preservado o repouso semanal remunerado (Decisão nº 4.238/2012, item IV), sem olvidar de assegurar à servidora, antes, o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa*”. Dessa deliberação o Metrô/DF fora devidamente cientificado.

3. No presente caso, a implicada, Edlúcia Araújo Alves, foi admitida, em julho/2005, no emprego de Auxiliar de Enfermagem do Trabalho do Quadro de Pessoal do Metrô/DF, para exercê-lo sob regime de 40 horas semanais de trabalho (de segunda a sexta, das 08h00 às 17h00) - ingresso esse que se apresenta pendente de registro nestes autos -, quando já era servidora da SES/DF, desde abril/2002, investida no cargo de Técnico em

¹ Pedagogo II (nível superior), Assistente Administrativo, Auxiliar de Enfermagem do Trabalho, Controlador de Operação, Inspetor de Estação, Inspetor de Segurança Operacional, Piloto, Técnico em Contabilidade, Técnico em Edificações, Técnico em Segurança do Trabalho (todos de nível médio) e Agente de Estação e Agente de Segurança Operacional (ambos de nível fundamental).

² Acompanhado no Processo TCDF nº 2950/2004.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Saúde/Auxiliar de Enfermagem, também sob o regime de 40 horas semanais (cumpridos por meio de plantões noturnos das 19h00 às 07h00, às terças, quintas e domingos, com complementação aos sábados, de 07h00 às 13h00, a cada duas semanas), exercendo, pois, uma carga semanal de trabalho de 80 (oitenta) horas (a depender da semana, 76 ou 82 horas), o que extrapola os limites da razoabilidade e proporcionalidade, assim como os relativos à dignidade humana e aos valores sociais do trabalho.

4. A par da resposta, das escalas de serviço e registros de frequência da nominada servidora encaminhadas pela SES em atenção à citada diligência, o corpo instrutivo constata que a situação é a mesma comentada em instrução precedente.

5. Nesse quadro, ciente “*de que as jornadas de trabalho na Secretaria de Saúde do DF podem ser alteradas, a teor da legislação que rege a Carreira Assistência Pública à Saúde do DF*”, e ressaltando o horário de trabalho da interessada junto ao Metrô/DF (de 08h00 às 17h00), sugere o órgão técnico, ao finalizar, que se reitere à pasta de Saúde a demanda constante no item III da Decisão nº 5.517/2015, autorizando-lhe o encaminhamento de cópia da instrução e do relatório/voto a ser exarado.

6. Na apreciação anterior do feito, este órgão ministerial já havia esposado considerações de mérito sobre o acúmulo de cargo/emprego públicos em questão, especificamente, a respeito da exigência constitucional de compatibilidade horária e da observância dos direitos sociais a serem igualmente considerados na hipótese, cabendo aqui relembra-las, por oportuno:

“11. O direito à saúde constitui garantia constitucional (art. 6º), de modo que merece dedicação daqueles profissionais que lidam com a saúde, restando evidente que o referido preceito constitucional permissivo de acumulação (art. 37, XVI), apesar de não fazer qualquer menção à carga horária máxima, não pode ser interpretado de forma a extrapolar a razoabilidade.

12. O trabalhador não pode ser submetido a uma jornada de trabalho exaustiva, em prejuízo da própria saúde, bem como da qualidade dos serviços prestados, principalmente em se tratando de serviço essencial à população, como é o caso da assistência à saúde.

13. Isso sem desprezar o princípio da eficiência que rege a Administração Pública, impondo o dever de realizar suas atribuições com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional, com intuito de atender satisfatoriamente as necessidades dos destinatários dos serviços.

14. Nesse diapasão, embora não haja imposição legal/constitucional de limitação de carga horária acumulada, deve-se buscar, no caso concreto, um meio termo, dentro dos limites do razoável daquilo que se entende por compatibilidade de horários, condição *sine qua non* para o exercício cumulativo de cargos/empregos/funções públicas.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

15. A seu turno, a compatibilidade de horários não deve ser entendida, apenas, como a ausência de choque entre as jornadas de trabalho. É necessário também observar os intervalos obrigatórios (de refeição, de deslocamento, de descanso, de repouso semanal), com vistas à preservação da higidez física e mental do servidor e, por conseguinte, sua produtividade, sempre com a preocupação de evitar ou mitigar efeitos prejudiciais à Administração e, essencialmente, à população, como fadigas, faltas, licenças, atrasos etc.

16. Thiago de Oliveira, em artigo intitulado “*A acumulação de cargos, empregos e funções na área de saúde pública e o controle do Estado*”, ao falar sobre a compatibilidade de horários, suas causas e consequências, assim expõe:

“Novamente, reportamo-nos ao Professor Cretella Junior que, sem sombra de dúvidas, de maneira brilhante esclarece: 'Compatibilidade de horários, ao contrário do que parece, é o desencontro de horários, a inajustabilidade de horários, a descoincidência ou não-encontro de horários, ocorrida quando houver possibilidade do exercício de dois cargos, em horários diversos, sem prejuízo do número regulamentar das horas de trabalho dedicadas a cada emprego. A compatibilidade de horários deve ser natural, normal e nunca de maneira a favorecer os interesses de quem quer acumular, em prejuízo do bom funcionamento do serviço público.'”

17. Demais ver que o c. Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a acumulação remunerada de cargos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o servidor precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra. Confira-se julgado alusivo a caso semelhante ao aqui apreciado:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESSENTA HORAS). AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Trata-se de mandado de segurança atacando ato do Ministro de Estado da Saúde consistente na demissão da impetrante do cargo de enfermeira por acumulação ilícita cargos públicos (com fundamento nos arts. 132, XII, e 133, § 6º, da Lei 8.112/90), em razão de sua jornada semanal de trabalho ultrapassar o limite de 60 horas semanais imposto pelo Parecer GQ-145/98 da AGU e pelo Acórdão 2.242/2007 do TCU.

2. Acertado se mostra o Parecer GQ-145/98 da AGU, eis que a disposição do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal - "é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI" - constitui exceção à regra da não-acumulação; assim, deve ser interpretada de forma restritiva.

3. Ademais, **a acumulação remunerada de cargos públicos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho.**

4. **Também merece relevo o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido da coerência do limite de 60 (sessenta) horas semanais - uma vez que cada**



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

dia útil comporta onze horas consecutivas de descanso interjornada, dois turnos de seis horas (um para cada cargo), e um intervalo de uma hora entre esses dois turnos (destinado à alimentação e deslocamento) -, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. Ora, é limitação que atende ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.

5. No caso dos autos, a jornada semanal de trabalho da impetrante ultrapassa 60 (sessenta) horas semanais, razão pela qual não se afigura o direito líquido e certo afirmado na inicial.

6. Segurança denegada, divergindo da Relatora.”

(MS 19.336/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26.02.2014, DJe 14.10.2014)

18. Esse posicionamento foi reafirmado em julgado recente do Tribunal da Cidadania:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESSENTA) HORAS. IMPOSSIBILIDADE. PARECER GQ-145/1998, DA AGU. PRESERVAÇÃO DA HIGIEDEZ FÍSICA E MENTAL DO TRABALHADOR. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. ACÓRDÃO REGIONAL EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS TIDOS POR VIOLADOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A 1ª Seção do STJ, no julgamento do MS 19.336/DF, julg. em 26/02/2014, DJe 14/10/2014, decidiu que o Parecer GQ- 145/98 da AGU, que trata da limitação da carga horária semanal nas hipóteses de acumulação de cargos públicos, não esvazia a garantia prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal - "é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI" -, isto porque a acumulação de cargos constitui exceção, devendo ser interpretada de forma restritiva, de forma a atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho. Desse modo, revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. É limitação que atende ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do art. 37, XVI, da Constituição Federal.

2. In casu, tendo o Tribunal de origem assentado que a agravante, em razão da acumulação de dois cargos públicos de técnica de enfermagem, um perante o Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (UFRJ) e outro perante o Instituto de Cardiologia de Laranjeiras, exerce jornada laboral semanal superior a 60 (sessenta) horas (e-STJ, fl. 192/203), não merece reparos o acórdão regional, por estar em harmonia com o entendimento firmado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a atrair a incidência da Súmula 83/STJ.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

3. O STJ possui entendimento no sentido de que não lhe cabe, na via especial, a análise de violação aos dispositivos constitucionais, ainda que com o objetivo de prequestionamento visando à interposição do apelo extraordinário, sob pena de haver usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 635.736/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07.05.2015, DJe 13.05.2015) (g.n.)

19. Logo, a ausência de legislação que limite jornadas laborais acumuladas não significa que o direito constitucional de acumular esteja desvinculado de qualquer carga horária, pois, além da natural preocupação com a eficiência e a otimização do serviço público, não se deve perder de vista os limites constitucionais relativos à dignidade humana e aos valores sociais do trabalho, previstos no art. 1º, III e IV, da Constituição Federal, além dos direitos sociais encerrados em seus artigos 6º e 7º, dentre os quais, notadamente, a saúde.

20. Não à toa esta Corte de Contas houve por bem esclarecer a seus jurisdicionados que, embora não possua limitação legal a jornada laboral semanal cumulada de servidor que acumula lícitamente cargos/empregos públicos, deve “*a compatibilidade de horários ser aferida pela Administração Pública, no caso concreto, de modo a não prejudicar a eficiência na prestação do serviço público e a dignidade da pessoa humana do próprio servidor [...]*” (item III.a da Decisão nº 462/2014).

21. E o norte para essa análise de compatibilidade horária consta determinado em sede de estudos especiais levados a efeito no bojo do Processo nº 3979/2013, tendo sido as conclusões da nobre Sefipe aprovadas, à unanimidade, nos termos da Decisão nº 4.392/2013 (Sessão Ordinária nº 4.631, de 10.09.2013), assim vazada:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu autorizar, **para que sirva de subsídio na análise de compatibilidade de horários de servidores/empregados que acumulam cargos/empregos públicos**, a divulgação desta decisão e dos estudos levados a efeito pela Sefipe a toda a Administração do Distrito Federal, indicando o DODF responsável pela publicação deles, assim como o endereço eletrônico onde poderão ser consultados. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à Ata, a instrução, o parecer do Ministério Público junto à Corte e o relatório/voto do Relator. (Anexo II).”

22. Para o caso concreto em apreço, convém aludir a algumas daquelas conclusões, atentando-se, em especial, para os termos grifados:

- A compatibilidade de horários para as acumulações de cargos, empregos ou funções públicas deve primar pela excelência e eficiência na prestação do serviço público, bem como pela dignidade da pessoa humana do servidor, **resguardando-se lhe, incontinenti, os intervalos de descanso extra e intrajornada, de locomoção, alimentação e lazer, que concorrem para sua sanidade física e mental;**
- A compatibilidade horária não deve ser compreendida a partir do parâmetro único do somatório das jornadas de trabalho em cada um dos cargos



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

acumulados e **nem tampouco da mera ausência de choque ou superposição de horários;**

- **Sobrejornadas excessivas acarretam prejuízos à Administração Pública, à população e ao servidor que a elas se submete**, não sendo de sua livre deliberação a execução de escalas de trabalho de difícil ou até impossível cumprimento;
- Diante da lacuna legal, a licitude da acumulação de cargos, empregos ou funções públicas não está sujeita a jornada máxima a ser exercida nos dois cargos acumuláveis, **devendo a análise da compatibilidade de horários ser feita no caso concreto e partir de um critério de razoabilidade e bom senso, com cabal comprovação da possibilidade de cumprimento de ambas as cargas horárias pelo servidor;**
- **É obrigatória a observância dos direitos sociais assegurados pela Constituição, em especial o repouso semanal remunerado e a garantia de redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança** (arts. 6º e 7º, incisos XV e XXII, c/c art. 39, § 3º).

23. Acresça-se que, dentre aquelas conclusões, capítulo à parte mereceram as acumulações de cargos na SES/DF, considerando o disciplinamento dado pela então Portaria nº 145/11³, sendo consignado que “*eventual descumprimento de seus termos ensejará o chamamento em audiência dos titulares dos setores responsáveis, no caso a Subsecretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde.*”.

24. Na hipótese dos autos, apesar de não evidenciado choque de horários ou sobreposição entre as jornadas de trabalho exercidas pela servidora, não há como conceber que o acúmulo em questão atende ao requisito da compatibilidade horária, encontrando amparo no ordenamento jurídico pátrio.

25. Só para exemplificar o desatino da situação, observe-se que, de terça para quarta-feira, com repetição entre quinta e sexta-feira, a servidora cumpre jornada de 08h00 às 17h00 no Metrô, emenda duas horas depois com plantão noturno (de 19h00 às 07h00) junto à sua unidade de lotação na SES e, após apenas uma hora de intervalo, volta a cumprir novo expediente naquela empresa, sendo inequívoco que, não havendo adequado descanso nos intervalos entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, há sério comprometimento tanto da higidez física e mental da prestadora, quanto da própria qualidade do serviço executado e sua produtividade.

26. Ademais, considerando tratar-se de profissional da área da saúde, que executa tarefa notoriamente exaustiva, a situação é mais delicada, pois, em condições de intensa sobrecarga de trabalho, como a descrita, envolve a possibilidade de atendimentos ineficazes, criando risco à saúde pública.

27. Desse modo, evidenciado no presente caso que o exercício de uma jornada semanal de 80 (oitenta) horas encontra óbice no requisito constitucional da compatibilidade de horários, à luz dos preceitos e princípios do ordenamento jurídico

³ Atualmente, substituída pela Portaria nº 185/14 (republicada no DODF de 24.01.2005), que pouco ou nada inovou em relação à anterior.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

aplicáveis à matéria, e considerando que a Administração deve resguardar o interesse público no tocante à garantia da qualidade do serviço a ser prestado, não merece qualquer censura a sugestão do órgão técnico de determinar à SES/DF que promova ajuste na carga horária da servidora Edlúcia Araújo Alves, de modo a compatibilizá-la com a que se obrigou a cumprir no Metrô/DF, tendo por norte as orientações preconizadas pelas Decisões-TCDF nºs 4.392/2013 e 462/2014, além do estabelecido em sua Portaria nº 185/14, para, com isso, elidir a pecha de ilegalidade que afeta a admissão da interessada sob exame nestes autos.”

7. Sob tal prisma, naquela oportunidade, este *Parquet* entendera que, adicionalmente, restando porventura impraticável o cogitado ajuste da carga horária da servidora, dever-se-ia lhe oportunizar o direito ao contraditório e à ampla defesa perante este Tribunal, ante a possibilidade de vir a ser declarada ilícita a acumulação de cargo/emprego em que incorre e, por conseguinte, sua investidura no emprego de Auxiliar de Enfermagem do Trabalho, ainda pendente de registro. A Corte, nos termos do voto da i. Relatora, acolheu esse adendo ministerial, ao proferir a Decisão nº 5.517/2015.

8. Ocorre que, passados mais de seis meses do conhecimento dessa exigência, a SES/DF não esboçou qualquer medida proficiente para solucionar o impasse verificado no caso específico de acúmulo remunerado incorrido pela nominada servidora, no que tange ao requisito de compatibilidade horária, e assim, elidir a pecha de ilegalidade que afeta sua admissão examinada nestes autos. Apenas encaminhou informação de sua Gerência de Administração de Profissionais de que a prestadora vem usufruindo, naquele âmbito, do repouso semanal remunerado, e sem demonstrar que a própria estivesse cientificada do ajuste requerido, com vistas a eventual exercício do direito de defesa.

9. O teor dessa resposta, associado à ausência de manifestação da interessada, revela não ter sido bem compreendida a demanda emanada deste Tribunal por parte da SES, o que torna justificada uma nova diligência.

10. Todavia, em vista desse quadro fático, convém que fique claro nessa derradeira empreitada o objetivo de se atender ao requisito constitucional da compatibilidade horária, conferindo-se legitimidade ao exercício cumulado vivenciado pela servidora, de forma que, sem perder de vista o interesse público, deve-se configurar o respeito não só ao repouso semanal remunerado, mas também aos interstícios temporais mínimos necessários ao deslocamento entre os locais de prestação dos serviços e à realização de refeições e higienização, a teor do preconizado pelas Decisões TCDF de nºs 462/2014 e 4.392/2013, sob pena de a interessada ter que optar por um dos vínculos efetivos.

11. Sob tal prisma, carece seja reformulada a diligência para que a SES/DF, em conjunto com o Metrô/DF, no prazo de 30 (trinta) dias, com a participação da própria servidora Edlúcia Araújo Alves, encontrem solução visando conciliar seus horários de trabalho, se o caso, mediante formal e expressa redução de jornada semanal e da correspondente remuneração, de sorte que todos os requisitos acima indicados sejam



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

integralmente atendidos⁴. Caso não se mostre possível esse ajuste, devem as jurisdicionadas apresentar os esclarecimentos pertinentes a esta Corte e comprovarem que a nominada servidora fora formalmente cientificada de que, nessa hipótese, é-lhe facultado apresentar, no mesmo prazo, razões de defesa que reputar convenientes a este Tribunal, sob pena de ter sua investidura no emprego de Auxiliar de Enfermagem do Trabalho considerada ilegal, com negativa de registro, ou de formular opção por um dos vínculos, nos termos do art. 48 da LC nº 840/11.

12. Ante o exposto, em harmonia com a unidade técnica, opina o Ministério Público pelo acolhimento das medidas que ora formula, sob os ajuste e acréscimo acima apresentados.

É o parecer.

Brasília, 18 de julho de 2016.

Márcia Farias
Procuradora

⁴ Sem perder de vista que a servidora labora de 08h00 às 17h00, de segunda a sexta, no Metrô/DF, e presta plantões noturnos junto à SES/DF das 19h00 às 07h00, às terças, quintas e domingos, com complementação aos sábados, de 07h00 às 13h00, a cada duas semanas, segundo consta nos autos.