



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



PROCESSO Nº 27.863/2015

ÓRGÃO DE ORIGEM: TCDF

ASSUNTO: **Representação**

EMENTA: **Representação nº 28/2015** oferecida por membro do Ministério Público de Contas acerca de possível irregularidade na edição do §5º do art. 8º da Portaria nº 199/2014 – SES/DF, que possibilitou o cumprimento de jornada de trabalho contratual de até 18h (dezoito horas) contínuas aos profissionais de saúde

Decisão nº 4074/2015 – Pela admissibilidade da Representação. Solicitação de esclarecimentos à jurisdicionada. Retorno dos autos à SEFIPE, com autorização de inspeção.

Decisão nº 5385/2015 – Prorrogação de prazo.

Decisão nº 2937/2016 – Conhecimento do Ofício nº 411/16-GAB/SES. Solicitação de esclarecimentos sobre a publicação de nova Portaria revogando o §5º do art. 8º da Portaria nº 199/14-SES.

Pela procedência da Representação. Determinações.

Senhor Diretor,

O presente processo cuida de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPCDF) acerca de possível irregularidade na edição do §5º do art. 8º da Portaria nº 199/2014 da Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES/DF), que possibilitou o cumprimento de jornada de trabalho contratual de até 18h (dezoito horas) contínuas aos profissionais de saúde daquela Secretaria. A representação foi motivada pela Recomendação nº 08/2015 – 2ª PROSUS, de lavra da 2ª Promotoria de Justiça e Defesa da Saúde - PROSUS do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

c:\temp\9c94bdc.doc



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



2. Por meio da Decisão nº 4074/2015, o Tribunal conheceu da Representação, concedendo prazo à SES/DF para apresentação de esclarecimentos e autorizando a realização de inspeção, pela SEFIPE, onde preciso fosse.

3. Concedida prorrogação de prazo à SES/DF por meio da Decisão nº 5385/2015, aquela Secretaria encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 411/2016-GAB/SES (e-Doc FFE6D4FD-c) informando que, nos 30 (trinta) dias seguintes, seria publicada nova Portaria proibindo jornada de trabalho contratual superior a 12 (doze) horas contínuas.

4. Transcorrido o prazo anunciado pela Secretaria para a publicação do normativo e não tendo o Tribunal identificado revogação do §5º do art. 8º da Portaria nº 199/2014 – SES/DF, foi proferida a Decisão nº 2937/2016, *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento do Ofício nº 411/16-GAB/SES, de 09.03.16, encaminhado pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal em atenção ao item II da Decisão nº 4.074/15;

II – determinar à jurisdicionada que, no prazo de 30 dias, preste esclarecimentos sobre a publicação de nova portaria revogando o § 5º do art. 8º da Portaria nº 199/14-SES, a fim de proibir jornada de trabalho contratual superior a 12 horas contínuas aos profissionais de saúde, conforme anunciado no Ofício nº 411/16-GAB/SES;

III – autorizar o retorno dos autos à Sefipe, para os devidos fins.

5. Na atual fase processual, analisa-se o cumprimento do item II da Decisão nº 2937/2016, bem como o mérito da Representação.

O CUMPRIMENTO DA DECISÃO Nº 2937/2016

6. Quanto ao referido item II, a SES/DF encaminhou a este Tribunal o Ofício nº 1697/2016-GAB-SES (e-Doc F09FD1C0-c) com os esclarecimentos prestados pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGEP/SES).

7. A SUGEP informou que, atendendo às recomendações da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF), do Tribunal de Contas e do Ministério Público, **foi criada a Comissão da Portaria nº 199/2014 para um estudo**

c:\temp\A9C94BDC.doc



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



detalhado sobre as correções a serem feitas no normativo, tendo em vista que a revogação do §5º do art. 8º geraria reflexos em toda a Portaria. Destacou que, enquanto não concluídos os trabalhos, o referido parágrafo continua em vigência.

8. Ao encaminhar a resposta da área técnica, o Secretário de Saúde ressaltou que a situação atual da Saúde Pública do DF é grave e delicada, sendo declarada situação de emergência pelo Decreto nº 36.279/2015. Registrou ainda que a pasta enfrenta outro problema grave gerado pelo déficit de profissionais da saúde, situação que dificulta a lotação desses profissionais em áreas de difícil provimento como Brazlândia, Planaltina e Santa Maria.

9. Dois pontos chamam a atenção na resposta da Secretaria. O primeiro se refere à alegada necessidade de se criar uma Comissão para estudar as correções a serem feitas na Portaria nº 199/2014. Repise-se que, prestando os esclarecimentos demandados pela Decisão TCDF nº 4075/2015, a própria SES/DF, em um primeiro momento, se prontificou a informar que publicaria uma nova Portaria com a proibição de cumprimento de jornada de trabalho contratual superior a 12 horas contínuas. O ora alegado, portanto, vai de encontro à informação anterior.

10. O segundo ponto se refere à alegação do Secretário de que o déficit de profissionais da saúde dificulta a lotação desses em áreas como Brazlândia, Planaltina e Santa Maria. Uma vez que tal alegação se deu em resposta a um questionamento sobre a revogação do dispositivo da Portaria nº 199/2014 que permite a realização de jornada de 18h contínuas, entende-se que a permissão de tal jornada busca viabilizar a lotação de profissionais nas áreas citadas.

11. Registre-se que em 27/12/2016 foi juntado ao presente Processo o Ofício nº 2896/2016-GAB/SES¹ (e-DOC 04CA63D5-c), com esclarecimentos adicionais da SES/DF acerca da jornada de 18h contínuas. Esse novo documento confirma a interpretação acima, de que a permissão à realização de 18h ininterruptas seria um incentivo à permanência de profissionais da saúde nas Regiões Administrativas mais distantes do centro. Transcreve-se:

(...)

O Secretário de Saúde, que assumiu a Pasta em março de 2016, vem envidando todos os esforços possíveis para recompor sua

¹ Esse Ofício foi encaminhado duas vezes, tendo sido juntado ao Processo pela segunda vez em 09/01/2017 (e-DOC 62A3910F-c).



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



força de trabalho, buscando evitar que o servidor seja prejudicado com uma jornada exaustiva. Porém, como forma de garantir o serviço integral à população, é necessário permitir e utilizar jornadas de trabalho superiores à 12 (doze) horas.

Há dificuldades na permanência dos servidores lotados nas Regiões Administrativas mais distantes do centro. (...)

Por estarem em regiões mais afastadas do centro do Distrito Federal, essas Regiões apresentam um maior percentual de desistências (exonerações a pedido do servidor), tendo em vista que os servidores mostram resistência em assumir o cargo, deixando, com frequência, de tomar posse quando lotados em regiões mais distantes. Em razão disso, solicitam o aumento da carga horária diária, no intuito de reduzir a frequência do deslocamento para o local de trabalho. (grifo nosso)

EXONERAÇÕES A PEDIDO EM 2016

REGIÕES	QT	%
CENTRO	1207	43%
EXTREMIDADES	1569	57%
TOTAL	2776	100%

FONTE:SIGRH

Centro: centro-sul, centro-norte e sudoeste

Extremidades: leste, norte oeste e sul

Hoje, os plantões de 18 (dezoito) horas apresentam verdadeiro incentivo aos servidores que residem fora do Distrito Federal, como demonstra a tabela:

ATIVOS QUE RESIDEM FORA DO DF - 2016

REGIÕES	QT	%
CENTRO NORTE	173	6%
CENTRO SUL	242	8%



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



LESTE	306	10%
NORTE	448	15%
OESTE	283	10%
SUDOESTE	343	12%
SUL	1175	40%
TOTAL	2970	100%

FONTE:SIGRH

Por esse mesmo motivo, a referida jornada também facilita que os candidatos se interessem em assumir vagas em regiões administrativas distantes, como Planaltina, Santa Maria e Brazlândia, principalmente porque esse perfil de servidor dificilmente tem interesse em ampliar a carga horária para 40 (quarenta) horas semanais.

A jornada de trabalho em regime de 18 horas também contribui para que o servidor permaneça na sua unidade de lotação por mais tempo, favorecendo, assim, a assistência de saúde à população.

Outro fator que justifica a manutenção da jornada de 18 horas contínuas é o número de pedidos de exoneração que partem dos servidores alocados nas citadas regiões administrativas, o que acaba ocasionando déficit de pessoal e, conseqüentemente, transtornos no fechamento das escalas de trabalho.

Pode-se observar no Memorando nº 217/2016 - GAB/SRSOE da Superintendência da Região Oeste, em anexo, que a jornada de 18 horas reflete diretamente na continuidade de um serviço essencial, visando a não interrupção do atendimento à população:

SUPERINTENDÊNCIA DE REGIÃO DE SAÚDE OESTE

CEILÂNDIA (UPA,HRC,CAPS)	CH 20	CH 40	TOTAL	PERCENTUAL 18h
ENFERMEIROS	54	105	159	76%
AUX./TEC ENFERMAGEM	224	363	587	62%
MÉDICOS	195	135	330	81%

c:\temp\9c94bdc.doc



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



BRAZLÂNDIA	CH 20	CH 40	TOTAL	PERCENTUAL 18h
ENFERMEIROS	10	47	57	84.61%
AUX./TÉC. ENFERMAGEM	75	121	196	63.12%
MÉDICOS	53	41	94	90%

Já o Hospital Regional de Sobradinho tem aproximadamente 31% de servidores com plantão de 18 horas e, mesmo assim, conta com 54 leitos bloqueados, principalmente, por déficit de força de trabalho, conforme comprova planilha anexa.

A não autorização da jornada de trabalho de 18 horas contínuas representa verdadeiro risco de desassistência aos serviços de saúde prestados à população do Distrito Federal, principalmente nas regiões mais distantes.

(...)

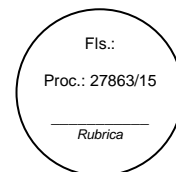
12. A jurisdicionada argumenta que a permissão à realização de 18h seguidas de trabalho seria um incentivo à permanência de servidores nas regiões administrativas mais distantes do centro do DF, uma vez que o horário estendido reduz a frequência semanal de deslocamentos do servidor ao seu local de trabalho. Isso seria particularmente vantajoso para servidores que residem fora do DF, caso de 40% daqueles que atuam na região sul da unidade federativa, conforme tabela da SES/DF. Já fica claro que a jornada ora analisada atende a demanda dos próprios servidores, e não dos usuários do serviço, porém a jurisdicionada se vê compelida a aceitar tal demanda devido ao risco de não conseguir preencher as vagas no serviço público e, conseqüentemente, não conseguir prover adequadamente o serviço de saúde à população.

13. Nesse sentido, de criação de incentivo à permanência de profissionais na periferia do DF, melhor seria restringir a possibilidade de realização de jornada excepcional de 18h contínuas para trabalho nas áreas identificadas como críticas em termos de deficiência de servidores da área médica, sob pena de não atacar o problema.

14. Passa-se à análise de mérito da Representação nº 28/2015.



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



A REPRESENTAÇÃO

15. O fato objeto da presente Representação consiste na edição, pelo então Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, José Bonifácio Carreira Alvim, do §5º do art. 8º da Portaria nº 199/2014, dispositivo que permitiu aos servidores da saúde do DF o cumprimento de jornada de trabalho contratual de 18h contínuas, com intervalo mínimo de 6h, antes e após, para cumprimento de outra jornada. O dispositivo condiciona a realização dessa jornada à existência de acordos celebrados entre os Sindicatos de servidores e a SES/DF, à apresentação de requerimento e à assinatura de termo de opção pelo servidor, bem como à necessidade do serviço. Senão vejamos:

Portaria SES nº 199/14

(...)

Art. 8º Os horários de início e término das jornadas de trabalho e dos intervalos de refeição ou descanso, deverão ser estabelecidos previamente pela chefia imediata do servidor, de acordo com as regras desta Portaria e distribuídos conforme a necessidade e as peculiaridades de cada Unidade ou serviço, **respeitado o horário de maior concentração do público** e a carga horária dos servidores.

§ 5º Excepcionalmente, o servidor poderá cumprir jornada de trabalho contratual de até 18h (dezoito horas) contínuas nos locais com funcionamento ininterrupto, respeitado:

I - acordos celebrados entre os Sindicatos e a Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal;

II - as condições estabelecidas em termo de opção firmado entre o servidor e a Administração Pública, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;

III - o intervalo de no mínimo 6h (seis horas), antes e após, para cumprir outra jornada de trabalho, ainda que possua mais de um vínculo de trabalho;

IV - o limite máximo de 18h (dezoito horas) contínuas, incluindo horas extraordinárias;

V - a apresentação de termo de requerimento, de acordo com o Anexo II desta Portaria, o qual deverá ser aprovado pela chefia imediata e endereçado ao Núcleo de Controle de Escala, ou Unidade equivalente da Unidade Orgânica;

VI - o limite máximo de 2 (dois) turnos de trabalho consecutivos;

c:\temp\9c94bdc.doc



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



VII – a necessidade do serviço. (...)

16. O MPCDF, ao oferecer a Representação, alega que a permissão para a jornada de trabalho de 18h contínuas afronta as normas legais, os estudos e a jurisprudência existentes sobre o tema, além de causar prejuízo à assistência à saúde da sociedade (fl. 2 do e-DOC A536D302-e).

17. Tal posicionamento se alinha ao do MPDFT que, em resultado ao inquérito civil nº 08190.278232/12-72, recomendou ao Secretário de Saúde a revogação imediata do §5º do art. 8º da Portaria nº 199/2014 SES/DF, ante sua manifesta ilegalidade, entre outras recomendações acerca da carga horária contratual e extraordinária cumprida pelos servidores da SES (fls. 334/347 do e-DOC A536D302-e).

18. A seguir, apresenta-se a legislação pertinente, o histórico de alterações normativas que resultaram no dispositivo ora atacado, bem como o contexto em que essas foram editadas. Ademais, expõem-se as considerações levantadas por ambos Ministérios Públicos, além de outras levantadas por esta Unidade Técnica.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

19. Uma vez que o ponto central da Representação é a própria normatização acerca da jornada de trabalho dos profissionais de saúde, imprescindível expor o que a Constituição Federal (CF) e as normas infraconstitucionais dispõem sobre limites à jornada de trabalho.

20. Podemos dividir em dois troncos os normativos pertinentes a esta Representação: aqueles que configuram direitos trabalhistas, ou seja, destinam-se a salvaguardar a higidez física e mental dos profissionais, por meio, por exemplo, da limitação da duração do trabalho; e aqueles que envolvem o direito à saúde, garantido a todos os cidadãos. Tanto os direitos trabalhistas quanto o direito à saúde são direitos fundamentais, mais especificamente, direitos sociais de segunda dimensão².

² “Os nominados direitos de primeira dimensão ou geração correspondem aos clássicos direitos civis e políticos que valorizam o homem-singular, enfatizados principalmente nos séculos XVIII e XIX. **Os direitos da segunda dimensão caracterizam-se pelos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos**



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



21. O pressuposto sustentador dos direitos trabalhistas é **a existência de uma desigualdade de poder na relação entre empregadores e empregados**. Visando à redução da injustiça social decorrente dessa desigualdade é que se atribuiu ao Estado a responsabilidade pelo reconhecimento e concretização de direitos fundamentais, no esteio dos princípios da igualdade material e da dignidade da pessoa humana. Os direitos trabalhistas, portanto, devem ser entendidos dentro da concepção de um Estado Social e Democrático de Direito. A proteção ao hipossuficiente norteia a positivação dos direitos trabalhistas na Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho, bem como as decisões judiciais em matéria trabalhista.

22. A CF lista, em seu art. 7º, entre os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais: direitos concernentes à remuneração do trabalhador (incisos IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XVI, entre outros), à igualdade entre trabalhadores (incisos XX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIV), à proteção aos dependentes dos trabalhadores (incisos XVIII, XIX, XXV), à proteção contra o desemprego (incisos I, II, XXI), à proteção à criança e ao adolescente (inciso XXXIII), à duração razoável do trabalho (incisos XIII, XIV, XV), à negociação coletiva (inciso XXVI), entre outros.

23. Parte da doutrina entende os direitos trabalhistas como cláusulas pétreas, postulando que esses encontram-se protegidos contra qualquer forma de abolição pelo art. 60, 4º, IV da CF³. Segundo Paulo Bonavides, não se pode interpretar de forma restritiva a expressão “direitos e garantias individuais” constante do art. 60, 4º, IV ante os postulados do Estado Social e democrático de direito⁴:

que surgiram envolvidos pelo princípio da igualdade, com predomínio no século XX. Quanto aos direitos de terceira dimensão, assentam-se sobre os direitos de fraternidade, solidariedade, tendo por destinatário o próprio gênero humano. Por fim, os direitos conhecidos como de quarta dimensão ou ‘novos direitos’, estão relacionados ao processo mundial de globalização da economia, caracterizados pelo direito à democracia, à informação e ao pluralismo.”

Em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5238#_ftnref7

³ **Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.**

⁴ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015. Cap 18, p. 676-679



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



“Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. Em outras palavras, pelos seus vínculos *principiais* já expostos, (...), os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. (...) **Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza do nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade**, e como inconstitucionais devem ser declaradas por juízes e tribunais, que só assim farão, qual lhes incumbe, a guarda bem sucedida e eficaz da Constituição. (...)

Demais, **uma linha de eticidade vincula os direitos sociais ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual lhes serve de regra hermenêutica**. Urge, por conseguinte, interpretar tais direitos de um modo que se lhes reconheça o mesmo quadro de proteção e garantia aberto pelo constituinte em favor do conteúdo material do §4º do art. 60, ao qual eles pertencem pela universalidade mesma da expressão direitos e garantias individuais. (...)

Enfim, só uma hermenêutica constitucional dos direitos fundamentais em harmonia com os postulados do Estado Social e democrático de Direito pode iluminar e guiar a reflexão do jurista para a resposta alternativa acima esboçada, que tem por si a base de legitimidade haurida na tábua dos princípios gravados na própria Constituição (arts. 1º, 3º e 170) e que, conforme vimos, fazem **irrecusavelmente inconstitucional toda inteligência restritiva da locução jurídica “direitos e garantias individuais” (art. 60, §4º, IV), a qual não pode, assim, servir de argumento nem de esteio à exclusão dos direitos sociais.**” (Grifos nossos)

24. Corolário da presunção de hipossuficiência do trabalhador, o princípio da indisponibilidade dos direitos trabalhistas impede os empregados de sujeitarem-se a condições de trabalho incompatíveis com as proteções legais. Nesse sentido, o caput do art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº



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



5.452/1943⁵. A possibilidade de o empregado submeter-se a uma alteração unilateral determinada pelo empregador é facilmente compreendida ante o risco de demissão suportado pelo empregado, que depende da renda de seu trabalho para garantia de sua subsistência e de sua família. A CLT não se aplica aos servidores públicos⁶, porém convém expor o que ela dispõe sobre jornada de trabalho e intervalos para descanso para fins de comparação com o que dispõe a Portaria nº 199/2014.

25. Em que pese a indisponibilidade dos direitos trabalhistas, o Poder Constituinte expressamente permitiu a flexibilização desses em casos específicos e sob certas condições (incisos VI, XIII e XIV do art. 7º), reconhecendo a legitimidade das negociações coletivas (inciso XXVI):

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

(...)

VI - irredutibilidade do salário, **salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;**

(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, **facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;**

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, **salvo negociação coletiva;** (...)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; (...)**(grifos nossos)**

⁵ Art. 468 - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.(...).

⁶ Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando fôr em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam: [\(Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.079, 11.10.1945\)](#)

(...)

c) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições; [\(Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.079, 11.10.1945\)](#)

d) aos servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos. [\(Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.079, 11.10.1945\)](#)



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



26. O inciso XIII do art. 7º estatui limites à jornada diária e semanal de trabalho, quais sejam, 8h diárias e 44h semanais, porém **possibilita jornadas superiores a esses limites desde que haja compensação de horários e desde que a jornada diferenciada resulte de acordo ou convenção coletiva de trabalho.**

27. Acerca da jornada de trabalho, verifica-se que a CLT, em seus arts. 58 a 62⁷:

⁷ **Art. 58 - A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite.**

(...)

Art. 59 - A duração normal do trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente de 2 (duas), mediante acordo escrito entre empregador e empregado, ou mediante contrato coletivo de trabalho.

§ 1º - Do acordo ou do contrato coletivo de trabalho deverá constar, obrigatoriamente, a importância da remuneração da hora suplementar, que será, pelo menos, 20% (vinte por cento) superior à da hora normal. (Vide CF, art. 7º inciso XVI)

§ 2º Poderá ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

(...)

Art. 60 - Nas atividades insalubres, assim consideradas as constantes dos quadros mencionados no capítulo "Da Segurança e da Medicina do Trabalho", ou que neles venham a ser incluídas por ato do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, quaisquer prorrogações só poderão ser acordadas mediante licença prévia das autoridades competentes em matéria de higiene do trabalho, as quais, para esse efeito, procederão aos necessários exames locais e à verificação dos métodos e processos de trabalho, quer diretamente, quer por intermédio de autoridades sanitárias federais, estaduais e municipais, com quem entrarão em entendimento para tal fim.

Art. 61 - Ocorrendo necessidade imperiosa, poderá a duração do trabalho exceder do limite legal ou convencionado, seja para fazer face a motivo de força maior, seja para atender à realização ou conclusão de serviços inadiáveis ou cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto.

§ 1º - O excesso, nos casos deste artigo, poderá ser exigido independentemente de acordo ou contrato coletivo e deverá ser comunicado, dentro de 10 (dez) dias, à autoridade competente em matéria de trabalho, ou, antes desse prazo, justificado no momento da fiscalização sem prejuízo dessa comunicação.

§ 2º - Nos casos de excesso de horário por motivo de força maior, a remuneração da hora excedente não será inferior à da hora normal. Nos demais casos de excesso previstos neste artigo, a remuneração será, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) superior à da hora normal, e o trabalho não poderá exceder de 12 (doze) horas, desde que a lei não fixe expressamente outro limite.

§ 3º - Sempre que ocorrer interrupção do trabalho, resultante de causas acidentais, ou de força maior, que determinem a impossibilidade de sua realização, a duração do trabalho poderá ser prorrogada pelo tempo necessário até o máximo de 2 (duas) horas, durante o número de dias indispensáveis à recuperação do tempo perdido, desde que não exceda de 10 (dez) horas diárias, em período não superior a 45 (quarenta e cinco) dias por ano, sujeita essa recuperação à prévia autorização da autoridade competente.

Art. 62 - Não são abrangidos pelo regime previsto neste capítulo: (Redação dada pela Lei nº 8.966, de 27.12.1994)

c:\temp\9c94bdc.doc



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



- fixa o **limite de 8h diárias** para os empregados de atividades privadas, **ressalvada a fixação expressa de limite diferenciado** (art. 58);

- **permite a realização de horas suplementares, no limite de 2h diárias**, bastando acordo entre empregador e empregado (art. 59);

- dispensa o pagamento de horas suplementares desde que haja compensação horária (excesso em um dia compensado por redução correspondente em outro dia, zerando-se o saldo no período de um ano). **Interessante notar que a permissão de compensação não autoriza que o limite de 2h diárias suplementares seja ultrapassado** (art. 59, §2º);

- dispõe que, em caso de atividades insalubres, prorrogações à jornada normal dependem de licença prévia das autoridades competentes em matéria de higiene do trabalho (art. 60);

- permite que a duração do trabalho exceda o **limite legal ou convencionado por motivo de força maior ou para atender à realização ou conclusão de serviços inadiáveis ou cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto. Nesses últimos casos, o trabalho não poderá exceder de 12 (doze) horas, desde que a lei não fixe expressamente outro limite** (art. 61);

- dispõe que, se o trabalho for interrompido por causas acidentais ou de força maior, a duração do trabalho poderá ser prorrogada em até 2h diárias a fim de recuperar o tempo perdido, prorrogação sujeita ao limite de 45 dias no ano (art. 61);

- prevê exceção às condições acima somente para os empregados que exercem atividade externa incompatível com a fixação de horário de trabalho e para os ocupantes de cargos de gestão (art. 62)

28. Em resumo, a CLT não prevê jornada superior a 8h diárias e é rígida quanto ao limite de 2h para as horas suplementares, não permitindo a ultrapassagem desse limite nem mediante compensação horária. Mesmo em caso de prorrogação do serviço a fim de atender à realização ou conclusão de serviços

I - os empregados que exercem atividade externa incompatível com a fixação de horário de trabalho, devendo tal condição ser anotada na Carteira de Trabalho e Previdência Social e no registro de empregados; (Incluído pela Lei nº 8.966, de 27.12.1994)

II - os gerentes, assim considerados os exercentes de cargos de gestão, aos quais se equiparam, para efeito do disposto neste artigo, os diretores e chefes de departamento ou filial. (Incluído pela Lei nº 8.966, de 27.12.1994)
(...)

c:\temp\9c94bdc.doc



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



inadiáveis ou cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto, limita o trabalho a 12h diárias.

29. A jornada de 12h de trabalho seguidas por 36h de descanso, comum em empresas de vigilância e hospitais, não encontra previsão na CLT. Porém, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) reiteradamente reconheceu a validade desse regime, o que resultou na edição da Súmula 444:

Súmula nº 444 do TST

JORNADA DE TRABALHO. NORMA COLETIVA. LEI. ESCALA DE 12 POR 36. VALIDADE. - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012 - republicada em decorrência do despacho proferido no processo TST-PA-504.280/2012.2 - DEJT divulgado em 26.11.2012

É válida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho, assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas. (grifo nosso)

30. As situações fáticas que ensejaram a adoção da Súmula giravam em torno do cabimento ou não do pagamento de horas extraordinárias relativamente à décima primeira e décima segunda horas laboradas. O entendimento de alguns Tribunais Regionais se dava no sentido de considerar irregular o regime de 12h x 36h devido à prorrogação máxima permitida no art. 59, §2º, da CLT ser de 2h diárias, conduzindo a um máximo de 10h de jornada diária. No entender desses, a compensação da 11ª e 12ª hora configuraria irregularidade.

31. Contudo, a jurisprudência do TST firmou-se em sentido contrário ao argumento acima a partir da **interpretação conjunta dos incisos XIII e XXVI do art. 7º da CF**. Vejamos alguns precedentes da Súmula nº 444:

"RECURSO DE EMBARGOS. JORNADA DE TRABALHO EM REGIME DE 12X36. PREVISÃO EM ACORDO COLETIVO. VALIDADE. HORAS EXTRAORDINÁRIAS APÓS A 10ª DIÁRIA. A jornada de trabalho de 12 x 36 é extremamente benéfica ao trabalhador, e é adotada usualmente em específicos ramos de atividade como hospitais, segurança, p. ex.. Nesse regime a

c:\temp\9c94bdc.doc



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



jornada excedente de 12 (doze) horas é compensada com um período maior de descanso, 36 (trinta e seis) horas, e, principalmente, com a redução das horas trabalhadas ao final de cada mês. Enquanto o trabalhador que cumpre 44 (quarenta e quatro) horas de trabalho semanais e jornada normal de oito horas, limitações previstas no inciso XIII, do artigo 7º da Carta Magna, acaba por trabalhar 220 (duzentas e vinte) horas por mês. O trabalho mensal do empregado sujeito ao regime 12 x 36 não suplanta, jamais, as 192 (cento e noventa e duas) horas, como no presente caso. Deste modo, não há como se retirar a validade do regime, pela concessão de horas extraordinárias após a 10ª diária, com base no art. 59, §2º, da CLT, sob pena de se retirar a validade do acordo de compensação de jornada, historicamente adotado por diversas categorias, para adoção do regime de 12 x 36 horas, mediante participação da entidade sindical, e que possibilita ao empregado, após uma jornada maior de trabalho, de doze horas, o descanso determinado, de trinta e seis horas, baseado na livre negociação havida entre as partes, não havendo se falar em jornada prejudicial ao trabalhador, sequer alegada. Embargos conhecidos e desprovidos." (TST-E-RR-804453-19.2001.5.09.5555, Relator Ministro Aloysio Corrêa da Veiga, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, DJ 26/09/2008)

"EMBARGOS - REGIME DE DURAÇÃO DO TRABALHO POR ESCALAS DE 12 HORAS DE TRABALHO POR 36 DE DESCANSO (12X36) - VALIDADE - INAPLICABILIDADE DA RESTRIÇÃO DO ARTIGO 59, § 2, DA CLT

1. A compensação de jornada a que se refere o artigo 59, § 2º, da CLT, é aquela relativa a excessos de trabalho em relação à jornada contratada, ou seja, ligada à compensação de prorrogações a jornada determinadas pelo empregador. Dessa forma, buscou o legislador mitigar as chances de eventual abuso de direito por parte do empregador, estabelecendo limites a serem observados.

2. O regime de trabalho por escalas de 12 por 36 horas é identificado pelas seguintes peculiaridades: i) revezamento de cargas semanais de 36 horas com 48 horas; ii) jornadas exercidas sempre em um mesmo turno (horário de trabalho); iii) intervalo interjornada que compreende, necessariamente, todo um dia de descanso.

3. Considerando as peculiaridades do regime por escalas de 12 por 36 horas, não se cogita de aplicação dos limites referidos

c:\temp\9c94bdc.doc



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



no artigo 59, § 2º, da CLT, por se tratar de hipótese em que o trabalho é pré-definido, apresentando-se fixo e imutável, e, portanto, insuscetível do abuso a que o dispositivo visa resguardar.

4. Em se tratando de determinação de jornada especial de trabalho, à margem daquela estabelecida ordinariamente pela Constituição da República, apenas por meio de prévia negociação coletiva é válido o ajuste, nos termos do artigo 7º, inciso XXVI e 8º, inciso IV, da Carta Magna.

5. Confirmação da jurisprudência francamente preponderante e histórica, de toda a Justiça do Trabalho." (E-RR-315400-10.2000.5.02.0063, Red. Des. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DEJT 19/6/2009.)

"HORAS EXTRAS - REGIME DE COMPENSAÇÃO DE 12X36HORAS - PREVISÃO EM NORMA COLETIVA- VALIDADE . (...) 2. O regime compensatório de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso, o qual excede o limite de duas horas suplementares preconizado no art. 59 da CLT, tem sido aceito nesta Corte como válido quando ajustado por instrumento coletivo, a teor do art. 7º, XIII, da CF, conforme precedentes. Sobreleva notar, ainda, que o posicionamento perfilhado pela atual jurisprudência da SBDI-1 do TST, a partir do julgamento dos processos E-RR-804.453/2001.0 e E-ED-RR-890/2002-007-04-00.2, é no sentido de que, sendo válido o regime de compensação de 12x36horas previsto em norma coletiva, afigura-se indevido o pagamento do adicional de horas extras trabalhadas além da décima hora diária, pois a sua concessão, nos termos do art. 59, § 2º, da CLT, retiraria a validade do ajuste. **Com efeito, a adoção do acordo de compensação de jornada, em turnos ininterruptos de revezamento de 12x36horas, por meio de negociação coletiva, com a participação da entidade sindical das categorias envolvidas, confere ao empregado um período maior de descanso (36 horas), após uma jornada de trabalho de doze horas (superior à jornada normal de 8 horas diárias), revelando-se inclusive mais benéfica aos trabalhadores de determinadas atividades.** Precedentes. Recurso de revista não conhecido." (TST- RR - 174500-06.2009.5.03.0007, Relatora Juíza Convocada: Maria Doralice Novaes, 7ª Turma, DEJT 18/03/2011) **(grifos nossos)**

32. Dos destaques da jurisprudência acima, verifica-se que, essencial para o reconhecimento da validade do regime pelo TST é o período de 36h interjornada,

c:\temp\A9C94BDC.doc



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



que confere aos trabalhadores mais de um dia inteiro de descanso após o período elástico de 12h de labor, além de garantir um turno fixo de trabalho e uma carga horária mensal inferior à dos trabalhadores submetidos à jornada de 44h semanais, uma vez que, na jornada de 12hx36h, alternam-se ao longo dos meses semanas de 36h e de 48h de trabalho. Outro fundamento central da Súmula se refere ao reconhecimento da livre negociação entre empregado e empregador, em homenagem ao inciso XXVI do art. 7º da CF.

33. Sobre esse segundo ponto, destaque-se que o TST somente valida a jornada de 12hx36h prevista em **lei** ou ajustada mediante **acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho**.

34. Em resumo, conforme notícia do Tribunal acerca da sumulação da matéria: “na sessão em que foi decidida a adoção da Súmula nº 444, os ministros destacaram que as decisões do TST sobre o assunto tem se firmado com os seguintes aspectos: **o artigo 7º, XIII, da Constituição Federal, permite a flexibilização da jornada de trabalho por meio de negociação coletiva; na jornada 12x36 existe efetiva compensação de horas; no regime de 12x36 a jornada mensal tem um total de 180 horas, número mais favorável do que o limite constitucional de 220 horas; a jornada especial não pode ser imposta e só poderá ser adotada por meio de negociação coletiva; e se reconhecida a validade do regime, não poderá haver pagamento das horas posteriores à 10ª – tendo como limite a 12ª hora - como extraordinárias.**”⁸

35. É de se questionar a aplicação do entendimento do TST aos servidores públicos, uma vez que esses não são regidos pela CLT e a eles somente se aplicam alguns dos incisos do art. 7º da CF. O art. 39, §3º, estendeu aos servidores públicos os direitos expostos nos incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX do art. 7º, a seguir:

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

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

⁸ Conforme http://www.tst.jus.br/web/guest/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/3423574



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



(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (...)

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; (...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; (grifos nossos) (...)

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; (...)

36. Interessa notar que os incisos XIV e XXVI do art. 7º **não** foram estendidos aos servidores públicos:

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

(...)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

37. Assim, o direito ao reconhecimento de convenções e acordos coletivos de trabalho não alcança os servidores públicos. Registre-se que, conforme destacado pelo MPCDF no oferecimento da Representação, foram declarados inconstitucionais, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 492/DF, os incisos “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, estatuto dos servidores públicos



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



federais, que visavam conferir aos servidores os direitos de negociação coletiva e de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho:

Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

- a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;
- b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;
- c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.

d) ~~(Vetado)~~

~~d) de negociação coletiva;~~ (Mantido pelo Congresso Nacional) — (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

e) ~~(Vetado)~~

~~e) de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal.~~ (Mantido pelo Congresso Nacional) — (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

38. O julgamento da citada Ação constitui verdadeira aula sobre as distinções entre as relações de trabalho no âmbito do direito privado e o regime estatutário delineado pela Carta de 1988. Na ocasião, o Procurador-Geral da República, autor da ação, alegou que o direito à negociação coletiva assegurado aos servidores públicos seria incompatível com a sistemática adotada pela CF em seus arts. 37 a 41, já que qualquer vantagem atribuída ao servidor há de ser conferida por lei. A Subprocuradora-geral da República, opinando pela procedência da ação, sustentou o seguinte:

a) o Regime Jurídico Único tem caráter estatutário, objetivo, pois “os direitos, deveres, garantias e vantagens dos servidores públicos – seu status, enfim – são definidos unilateralmente pelo Estado-legislador, que pode, também unilateralmente, alterá-lo a qualquer momento, sem se cogitar de direito do servidor à manutenção do regime anterior;

b) enquanto as relações de direito Público caracterizam-se pela desigualdade jurídica das partes (Estado e administrado), nas de direito privado impõe-se a igualdade jurídica, a despeito de ser



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



comum a desigualdade econômica – a forçar a intervenção do Estado, mas sem desnaturar a origem contratual das obrigações;

(...)

d) a superioridade do estado nas relações com seus servidores (e com os administrados em geral) também objetiva única e exclusivamente a satisfação do interesse público. Portanto, aos entes públicos é vedado renunciar a ela e aos privilégios dela decorrentes. Só isso é suficiente para afastar a possibilidade de negociação coletiva, que pressupõe a transigência das partes envolvidas, para que possam chegar a um acordo. (grifo nosso)

39. O relator da ação, Min. Carlos Velloso, seguido pela maioria dos Ministros, ademais de concordar com o acima exposto, acrescentou que a negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração. Porém, no caso dos servidores públicos, essa decorre da lei. Toda a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração, assentam-se na lei, uma vez que a legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (art. 37 da CF). E, mesmo por conta desse princípio, a CF não teria estendido aos servidores o direito previsto no inciso XXVI de seu art. 7º, resultando na impossibilidade de lei assegurar ao servidor o direito à negociação coletiva⁹.

⁹ Em voto-*vista* que resultou vencido, o Min. Marco Aurélio entendeu improcedente o pedido da ADI, expondo dados sobre a evolução da relação servidor público e Administração em outros países, destacando a conquista aos direitos de sindicalização, de greve e de negociação coletiva no setor público de países europeus. Ressaltou também a tendência de abandono de posições rígidas na relação servidor público-Administração, a desnecessidade de se alijar a introdução de todo e qualquer mecanismo que possa colocar em cheque a rígida hierarquia outrora notada no âmbito do serviço público. Destacou que a Carta de 1988 garantiu aos servidores (não mais funcionários públicos) dois direitos indispensáveis à atuação coletiva: o direito à greve e à sindicalização, acrescentando que “*A retrógrada visão de que o agrupamento sindical colocava em risco o bem comum visado pelo Estado fez-se substituir pelo reconhecimento de um direito que, desde muito cedo, desde a revolução industrial, mostrou-se salutar, contribuindo sobremaneira para a correção de desigualdades. (...) O frágil diálogo servidor, individualmente considerado, e Administração Pública cedeu lugar a outro em que os mais fracos envolvidos na relação jurídica atuam em conjunto e, por isso, passam a dispor de tom de voz mais audível.*” Questionou a valia dos direitos à sindicalização e à greve ante a impossibilidade de negociação com o “majestático”(sic) Estado e defendeu a seguinte forma de compatibilizar o direito à negociação coletiva com o princípio da legalidade: a iniciativa, exclusiva do Executivo, de encaminhar projeto ao legislativo objetivando a transformação em lei do que eventualmente acordado na mesa de negociações. O Legislativo então, na voz abalizada dos representantes dos Estrados e do povo diria da procedência do que reivindicado e negociado, considerando não apenas os interesses coletivos dos servidores, como também da sociedade como um todo.



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



40. No mesmo sentido, o julgamento da ADI 554/MT, que declarou inconstitucional o § 2º, do artigo 272, da Lei Complementar n. 4, de 15 de outubro de 1990, do Estado do Mato Grosso¹⁰:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 272, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR N. 4 DO ESTADO DO MATO GROSSO. SERVIDORES PÚBLICOS. ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO. VIOLAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária. 2. A Administração Pública é vinculada pelo princípio da legalidade. A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo. Precedentes. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional o § 2º, do artigo 272, da Lei Complementar n. 4, de 15 de outubro de 1990, do Estado do Mato Grosso.

41. Mais uma vez, foi afastada a possibilidade de negociação coletiva entre servidores e Administração em virtude da incompatibilidade desse direito com a natureza da relação estatutária. Interessante notar a mudança de posicionamento do Min. Marco Aurélio que, desta feita, limitou-se a ressaltar que o §3º do art. 39 da CF não estendeu aos servidores públicos o direito constante do inciso XXVI do art. 7º da CF.

42. Uma vez que, conforme entendimento do STF, os servidores públicos não gozam do direito à celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho, é de se questionar de que forma o inciso XIII¹¹ do art. 7º, estendido aos servidores públicos pelo art. 39, § 3º, ambos da CF, deve ser interpretado.

¹⁰ Art. 272. São assegurados ao servidor público os direitos de associação profissional ou sindical e o de greve (...). §2º Assegura-se aos servidores o direito de celebrarem acordos ou convenções coletivas de trabalho

¹¹ XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;



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



43. No entendimento do TST, a jornada de trabalho de 12x36, no caso de servidores públicos, é válida mesmo na ausência de celebração de acordo coletivo, porém nesse caso deverá estar estabelecida por meio de lei. Diferentemente do entendimento do STF exposto nas mencionadas ADIs, a Corte Superior do Trabalho não entende impossível a negociação coletiva nesse caso, apenas considera que sua exigência pode ser suprida em razão de disposição legal sobre o tema. Vejamos:

HORAS EXTRAS. TRABALHO EM REGIME DE ESCALAS DE 12X36 HORAS. PREVISÃO EM ACORDO COLETIVO DE TRABALHO FIRMADO PELO MUNICÍPIO E O SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. VALIDADE DO ACORDO. ARTIGO 39, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O fato de o direito ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, previsto no artigo 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal, não constar do rol elencado no artigo 39, § 3º, da Constituição Federal não significa que o ente público esteja impedido de celebrar acordos coletivos de trabalho. Com efeito, **tem prevalecido nesta Corte o entendimento de que a Administração Pública somente está impedida de celebrar acordo coletivo nas hipóteses em que o referido instrumento normativo implique aumento de despesa para o ente público, ante a vedação imposta no artigo 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, o acordo coletivo de trabalho pactuado apenas estabeleceu o regime de trabalho em escala de 12x36 horas, não tendo acarretado aumento de despesa para o ente público e, portanto, perfeitamente válido, conforme os precedentes desta Corte.** Assim, não há falar em violação do artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, nem em divergência jurisprudencial, ante o disposto no artigo 896, § 4º, da CLT e na Súmula nº 333 do TST. Recurso de revista não conhecido. (RR-72600-50.2008.5.15.0081, 2ª Turma, Rel. Min. José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, DJ de 28/10/2011).

RECURSO DE REVISTA - HORAS EXTRAORDINÁRIAS - MUNICÍPIO - REGIME DE COMPENSAÇÃO 12X36 - AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM NORMA COLETIVA - EXISTÊNCIA DE PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL - VALIDADE. A jurisprudência do TST é no sentido de considerar válido o regime 12X36, desde que ajustado por acordo coletivo ou convenção coletiva de trabalho. **Em se tratando de Município empregador, no âmbito do qual existe Lei Municipal autorizadora do regime de compensação em comento, a exigência da negociação coletiva é relativizada, revelando-se suficiente a disciplina legal da matéria, porque submetida a**

c:\temp\A9C94BDC.doc



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



condição mais gravosa de trabalho ao crivo do Poder Legislativo municipal. Isso não significa que a negociação coletiva seja impossível no caso, mas apenas implica afirmar que a exigência da transação coletiva pode ser suprida em razão da existência de disposição legal sobre o tema. Uma interpretação sistemática do texto constitucional (art. 39, § 3º, c/c o art. 169, § 1º, I e II, da Constituição de 1988) permite compreender que apenas não se admite no âmbito da administração pública a negociação coletiva que resulte na assunção de obrigações consistentes em acréscimo de despesas para o ente público envolvido, não existindo óbice à negociação que se debruça sobre as condições de trabalho e que não implica necessária elevação de despesas de pessoal. É o caso da adoção do regime de compensação de jornada de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso. Por essa razão, nada obstará a sua instituição negociada no seio da administração pública. Do contrário, é salutar que as municipalidades, na condição de empregadoras, agreguem às autorizações legislativas a negociação com o sindicato da categoria dos empregados, como forma de resolução das questões decorrentes do trabalho de modo dialógico e horizontal, pelas próprias partes envolvidas. Recurso de revista não conhecido. (TST-RR-166400-70.2005.5.15.0071, 4ª Turma, Rel. Min. Vieira de Mela Filho, DEJT 01.06.2012/J-23.05.2012)

44. Os comandos constitucionais que restaram violados pelo dispositivo atacado na ADI nº 554/MT, bem como aqueles mencionados no Acórdão do TST acima transcrito, quais sejam, art. 61, §1º, incisos “a” e “c” e art. 169, §1º, I e II, tratam da reserva legal para a criação de cargos e alteração de estrutura de carreira que impliquem aumento da despesa do ente federativo¹².

¹² **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



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



45. Como será exposto à frente, as alterações normativas resultantes na Portaria nº 199/2014 resultaram de reivindicações das entidades de classe dos profissionais de saúde, que celebraram acordos com a Administração Pública a fim de firmar o “direito” à jornada contratual de até 18h seguidas. Porém, o que é claramente objeto de reserva legal é o aumento na remuneração dos servidores, pleito usualmente central de acordos coletivos de trabalho. A matéria aqui tratada, jornada de trabalho, não é objeto da rígida disciplina legal conferida a questões que impactam diretamente as finanças públicas, caso da remuneração dos servidores. Não obstante, a regulamentação sobre jornada de trabalho pode impactar diretamente a qualidade do serviço público prestado e, de forma indireta, mesmo as finanças públicas.

46. A respeito da jornada 12x24, registre-se que a validade dessa não é reconhecida pelo TST¹³, uma vez que o inciso XIV¹⁴ do art. 7º da CF instituiu jornada

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI¹²;

(...)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

¹³ TST - RECURSO DE REVISTA RR 578003820065090668 57800-38.2006.5.09.0668 (TST)

Data de publicação: 04/09/2009

Ementa: RECURSO DE REVISTA DA RECLAMADA. TURNO ININTERRUPTO DE REVEZAMENTO. JORNADA 12X24. FIXAÇÃO MEDIANTE NEGOCIAÇÃO COLETIVA. INVALIDADE. HORAS EXTRAS DEVIDAS. Registrado que o trabalho se dava em turnos de revezamento, a negociação coletiva poderia estabelecer, no máximo, uma jornada de oito horas diárias. Por essa razão, o juízo

c:\temp\9c94bdc.doc



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



de 6h para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva. A jurisprudência da Corte admite majoração de jornada mediante negociação coletiva, porém limitada a 8h diárias (Súmula 423¹⁵). Os

ordinário decretou a invalidade da jornada de 12x24 horas - Súmula nº 423 do TST. Recurso de revista de que não se conhece.

TST - ARR 1222009120065040024 (TST)

Data de publicação: 02/10/2015

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO DO RECLAMANTE. RECURSO DE REVISTA. HORAS EXTRAS EXCEDENTES À SEXTA DIÁRIA - ESCALA DE 12X24HORAS - TURNO ININTERRUPTO DE REVEZAMENTO - CARACTERIZAÇÃO . Ante a razoabilidade da tese de violação ao artigo 7º , XIV , da Constituição Federal , recomendável o processamento do recurso de revista, para exame da matéria veiculada em suas razões. Agravo provido. RECURSO DE REVISTA DO RECLAMANTE. HORAS EXTRAS EXCEDENTES À SEXTA DIÁRIA - ESCALA DE 12X24 HORAS - TURNO ININTERRUPTO DE REVEZAMENTO - CARACTERIZAÇÃO . O Tribunal Regional considerou inválidas as jornadas de trabalho de 12X24 e 12x36 horas realizadas pelo reclamante ante a ausência de previsão em norma coletiva e entendeu devidas as horas extras (adicional) a partir da 8ª diária. Entretanto, **no período em que o reclamante cumpria jornada de doze horas de trabalho por vinte e quatro de descanso (12x24), o empregado ficava inevitavelmente sujeito a regime de trabalho de turnos ininterruptos de revezamento, já que, num dia a ativação se dava em determinado turno e, no outro, em turno diverso. E, nos termos do que dispõe o artigo 7º, XIV , da Constituição Federal , é direito do trabalhador "jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva"**. Nestes termos, devidas as horas extras excedentes à 6ª diária e 36ª semanal no período em que o reclamante trabalhou em jornada de 12x24 horas. Precedentes. Recurso de revista conhecido e parcialmente provido. (...)

TST - RECURSO DE REVISTA RR 4524020125080002 452-40.2012.5.08.0002 (TST)

Data de publicação: 22/11/2013

Ementa: RECURSO DE REVISTA. TURNOS ININTERRUPTOS DE REVEZAMENTO. JORNADA 12X24. HORAS EXTRAS. VALIDADE DA NORMA COLETIVA. O artigo 7º , XIV , da Constituição de 1988 instituiu jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva. A jurisprudência desta Corte tem admitido a majoração da jornada, mediante regular negociação coletiva, conforme o art. 7º, XXVI , da CF , desde que limitada a oito horas diárias, conforme o disposto na Súmula nº 423 do TST. Desse modo, **não é válida a norma coletiva que prevê a jornada de 12x24 em turnos de revezamento, porquanto ultrapassa a jornada de oito horas estabelecida na Súmula mencionada**, sendo devidas as horas trabalhadas além da 6ª diária, conforme decidido pelo Regional. Precedentes. Recurso de revista de que não se conhece. (...)

¹⁴ XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

¹⁵ Súmula nº 423 do TST



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



incisos XIV e XXVI do art. 7º da CF não são aplicáveis aos servidores públicos, porém interessa perceber que a legislação e a jurisprudência são ainda mais rígidas quando se trata de jornada que impõe ao trabalhador o labor em turnos alternados (ora de dia, ora à noite), o que é o caso da jornada de 12x24.

47. No mesmo sentido da Súmula nº 444 do TST, a recente decisão do STF pela improcedência da ADI nº 4842, ação que atacou dispositivo da Lei nº 11.901/2009 por conta da fixação da jornada de bombeiros civis em 12h de trabalho por 36h de descanso, num total de 36h semanais¹⁶. A petição inicial, de lavra do Procurador-Geral da República, questionava a adequação da lei ao art. 7º. XXII e ao art. 196, ambos da CF¹⁷, dispositivos que tratam da redução dos riscos inerentes ao trabalho e do direito à saúde. Porém, o Min Relator Edson Fachin, seguido pela maioria, observou que **a norma, ao estabelecer um período de descanso superior ao habitual, está respaldada pelo art. 7º, inciso XIII da CF, posto que possibilita a compensação das horas trabalhadas. Nesse sentido, a jornada estendida para além da oitava hora diária não seria prejudicial à saúde do trabalhador em razão das 36 horas de descanso subsequentes e da limitação semanal de 36 horas de trabalho**¹⁸.

48. Conforme se extrai do posicionamento do TST frente às jornadas 12x36 e 12x24, bem como do recente posicionamento do STF na ADI 4842, **não apenas o total de horas ininterruptamente trabalhadas é levado em conta para se estabelecer a validade da jornada, mas também o intervalo interjornada é fundamental** para se verificar a penosidade da jornada e, conseqüentemente, sua validade ou não perante o art. 7º, XIII da CF e a legislação trabalhista.

TURNO ININTERRUPTO DE REVEZAMENTO. FIXAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO MEDIANTE NEGOCIAÇÃO COLETIVA. VALIDADE. (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 169 da SBDI-1) Res. 139/2006 – DJ 10, 11 e 13.10.2006)

Estabelecida jornada superior a seis horas e **limitada a oito horas** por meio de regular negociação coletiva, os empregados submetidos a turnos ininterruptos de revezamento não têm direito ao pagamento da 7ª e 8ª horas como extras.

¹⁶ (...) Art. 5º A jornada do Bombeiro Civil é de 12 (doze) horas de trabalho por 36 (trinta e seis) horas de descanso, num total de 36 (trinta e seis) horas semanais. (...)

¹⁷ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹⁸ Em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325336>



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



49. Sobre os intervalos interjornada admitidos pela legislação, registre-se que a CLT estabeleceu o intervalo mínimo de 11h consecutivas entre o término de uma jornada diária e o início da seguinte, além de um descanso semanal de 24h consecutivas, preferencialmente aos domingos:

Art. 66 - Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso.

Art. 67 - Será assegurado a todo empregado um descanso semanal de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, o qual, salvo motivo de conveniência pública ou necessidade imperiosa do serviço, deverá coincidir com o domingo, no todo ou em parte.

Parágrafo único - **Nos serviços que exijam trabalho aos domingos**, com exceção quanto aos elencos teatrais, **será estabelecida escala de revezamento**, mensalmente organizada e constando de quadro sujeito à fiscalização.

50. Além do intervalo interjornada padrão de 11h, existem na CLT casos especiais que, em função da particularidade do trabalho desempenhado, merecem descanso interjornada mais ou menos elástico, caso dos empregados de serviços de telefonia e telegrafia (art. 229) e dos operadores cinematográficos (art. 235)¹⁹.

¹⁹ DOS EMPREGADOS NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA, DE TELEGRAFIA SUBMARINA E SUBFLUVIAL, DE RADIOTELEGRAFIA E RADIOTELEFONIA

Art. 227 - Nas empresas que explorem o serviço de telefonia, telegrafia submarina ou subfluvial, de radiotelegrafia ou de radiotelefonía, fica estabelecida para os respectivos operadores a **duração máxima de seis horas contínuas de trabalho por dia ou 36 (trinta e seis) horas semanais**.

(...) Art. 229 - **Para os empregados sujeitos a horários variáveis, fica estabelecida a duração máxima de 7 (sete) horas diárias de trabalho e 17 (dezesete) horas de folga**, deduzindo-se deste tempo 20 (vinte) minutos para descanso, de cada um dos empregados, sempre que se verificar um esforço contínuo de mais de 3 (três) horas.

§ 1º - São considerados empregados sujeitos a horários variáveis, além dos operadores, cujas funções exijam classificação distinta, os que pertençam a seções de técnica, telefones, revisão, expedição, entrega e balcão.

(...)

DOS OPERADORES CINEMATOGRÁFICOS

Art. 234 - A duração normal do trabalho dos operadores cinematográficos e seus ajudantes não excederá de seis horas diárias, assim distribuídas:

(...)

Parágrafo único - Mediante remuneração adicional de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o salário da hora normal e observado um intervalo de 2 (duas) horas para folga, entre o período a que se refere a alínea "b" deste artigo e o trabalho em cabina de que trata a alínea "a", **poderá o trabalho dos operadores**



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



Para os empregados de telefonia sujeitos a **horários variáveis**, foi estabelecido **descanso interjornada maior, de 17h**, reconhecendo a maior penosidade ao organismo do trabalho sem horário fixo. No caso de operadores cinematográficos com horário padrão no período noturno, a legislação permite execução do trabalho em **sessões diurnas extraordinárias cumuladas com as sessões noturnas**, porém estabelece o **limite de 3 vezes por semana** para a citada acumulação, a duração máxima de **10h consecutivas de trabalho e o intervalo interjornada de 12h**.

51. Ainda entre os casos especiais, a CLT prevê um intervalo interjornada reduzido de **10h** para os jornalistas profissionais (art. 308), em contrapartida à também reduzida jornada com duração de 5h, a qual pode ser elevada a 7h (arts. 303 e 304).

52. Há também casos de jornadas diferenciadas estabelecidas em normativos próprios, como a já citada Lei nº 11.901/09, que estabeleceu a jornada de 12x36 aos bombeiros civis. Nesse escopo, a Lei nº 7.183/84 estabeleceu para os aeronautas jornadas de 11h, 14h ou 20h, a depender da tripulação (simples, composta ou de revezamento) da qual faça parte o profissional (art. 21 da Lei nº 7.183/84). Interessa notar o estabelecimento dos seguintes períodos de repouso, variáveis conforme a jornada desempenhada:

Art. 34 O repouso terá a duração diretamente relacionada ao tempo da jornada anterior, observando-se os seguintes limites:

a) 12 (doze) horas de repouso, após jornada de até 12 (doze) horas;

cinematográficos e seus ajudantes ter a duração prorrogada por 2 (duas) horas diárias, para exhibições extraordinárias.

Art. 235 - Nos estabelecimentos cujo funcionamento normal seja noturno, será facultado aos operadores cinematográficos e seus ajudantes, mediante acordo ou contrato coletivo de trabalho e com um acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o salário da hora normal, executar o trabalho em sessões diurnas extraordinárias e, cumulativamente, nas noturnas, desde que isso se verifique até 3 (três) vezes por semana e entre as sessões diurnas e as noturnas haja o intervalo de 1 (uma) hora, no mínimo, de descanso.

§ 1º - A duração de trabalho cumulativo a que alude o presente artigo não poderá exceder de 10 (dez) horas.

§ 2º - Em seguida a cada período de trabalho haverá um intervalo de repouso no mínimo de 12 (doze) horas.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



b) 16 (dezesesseis) horas de repouso, após jornada de mais de 12 (doze) horas e até 15 (quinze) horas; e

c) 24 (vinte e quatro) horas de repouso, após jornada de mais de 15 (quinze) horas. (grifo nosso)

53. Já a Lei nº 5.811/72, que regulamenta a atividade dos trabalhadores na indústria do petróleo, prevê o regime de revezamento em turno de 8h, com direito a um repouso de 24h para cada 3 turnos trabalhados (art. 3º). Prevê também a modalidade de revezamento em turnos de 12h com apenas 24h de repouso para cada turno trabalhado (art. 4º), porém, em contrapartida, o trabalho nessa modalidade se dá no limite de 15 dias mensais, compensados por igual período de folga (art. 8º). Essa modalidade é adotada apenas na realização de atividades no mar ou em áreas distantes ou de difícil acesso, que impedem o trabalhador de retornar à sua residência após cada turno de trabalho (art. 2º).

54. Do acima exposto, conclui-se que a permissão à realização de 18h consecutivas de trabalho, com um período mínimo de 6h de descanso, conforme estipulado pela Portaria nº 199/2014, não encontra paralelo na legislação dos empregados privados.

55. Em primeiro lugar, verifica-se que a legislação aplicável aos empregados privados coaduna-se com o art. 7º, XIII, da CF. Uma vez que a jornada padrão estabelecida pelo dispositivo é de 8h diárias, facultada a compensação de horários, e o intervalo interjornada mínimo estabelecido no art. 66 da CLT é de 11h, somente pode haver reconhecimento de compensação horária em jornadas de mais de 8h consecutivas de trabalho caso essas sejam acompanhadas de período de descanso superior a 11h.

56. Em segundo lugar, embora o art. 66 da CLT não se aplique diretamente aos servidores públicos, é preciso reconhecer que os limites à jornada diária e os intervalos interjornada postos pelo Decreto-Lei nº 5452/43 e pelas demais legislações citadas foram estabelecidos com vistas a garantir aos empregados a manutenção de sua higidez física e mental, em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). Esses limites são, do ponto de vista dos empregadores, em certa medida, freios à atividade econômica. Não é interesse do Estado reduzir o crescimento potencial de sua economia. Porém, na concepção de um Estado Social, não se vislumbra que o crescimento econômico se dê às custas da higidez física e mental de seus cidadãos, uma vez que esses são os destinatários últimos de qualquer política econômica. Assim, os limites à jornada

c:\temp\9c94bdc.doc



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



tratam tão somente de garantir o denominado patamar civilizatório mínimo. De fato, uma vez que o adulto médio necessita dormir cerca de 8h a cada dia, e considerando-se o tempo despendido para deslocar-se do trabalho à residência, somado à alimentação e higiene pessoal, o intervalo de 11h entre uma jornada e outra apresenta-se razoavelmente compatível com as necessidades humanas básicas por sono, alimentação e higiene. Sequer adentra-se o mérito das necessidades humanas por lazer e cultura.

57. Não por outro motivo, o intervalo interjornada foi fixado de forma semelhante em diversos outros países. Conforme o Banco de Dados sobre Legislação da Duração do Trabalho²⁰ elaborado pelo Programa de Condições de Trabalho e Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o intervalo interjornada é de 11h nos seguintes países, entre outros: Áustria, Bélgica, Bolívia, Bulgária, Dinamarca, Alemanha, França, Iraque, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido. Registre-se ainda que o intervalo interjornada é de 10h no Paraguai e em Angola e de 12h na Argentina, República Tcheca, Grécia, África do Sul e Espanha.

58. Assim, há que se questionar se haveria justificativa plausível para o estabelecimento de limites tão destoantes pela Portaria nº 199/2014.

LEGISLAÇÃO DISTRITAL

59. Conforme visto, o art. 7º, XIII, foi estendido aos servidores públicos pelo art. 39, § 3º, ambos da CF. Dessa forma, a Constituição garantiu também aos servidores públicos o direito à duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais. Compreendendo o dispositivo à luz da Súmula 444 do TST e do posicionamento do STF nas ADIs 554/MT e 492/DF, inferir-se-ia que também se estende aos servidores as faculdades de compensação de horários e redução da jornada, porém mediante lei ou, de forma controversa, acordo ou convenção coletiva de trabalho.

60. Por seu turno, a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) em seu art. 35 dispõe claramente que:

Art. 35. São direitos dos servidores públicos, sujeitos ao regime jurídico único, além dos assegurados no § 2º do art. 39 da Constituição Federal, os seguintes:

²⁰ O Banco de Dados sobre Legislação da Duração do Trabalho está disponível em www.ilo.org/travdatabase



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



(...)

II – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta horas semanais, facultado ao Poder Público conceder a compensação de horários e a redução da jornada, nos termos da lei;

61. Assim, a LODF foi clara ao não conferir aos servidores distritais direito à celebração de acordos de trabalho, ainda que não afeitos a matéria de remuneração.

62. O regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal foi estabelecido pela Lei Complementar nº 840/2011 que, em seus arts. 57 a 60, dispõe:

Lei Complementar nº 840/2011

(...)

CAPÍTULO II

DO REGIME E DA JORNADA DE TRABALHO

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.

Art. 58. O servidor ocupante de cargo em comissão ou no exercício de função de confiança tem regime de trabalho de quarenta horas semanais, com integral dedicação ao serviço.

Art. 59. No serviço noturno, a hora é considerada como tendo cinquenta e dois minutos e trinta segundos.

Parágrafo único. Considera-se noturno o serviço prestado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte.

Art. 60. Para atender a situações excepcionais e temporárias do serviço, a jornada de trabalho pode ser ampliada, a título de serviço extraordinário, em até duas horas.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



Parágrafo único. Nos casos de risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas, o Governador pode autorizar, excepcionalmente, a extrapolação dos limites previstos neste artigo, para os servidores que atuem diretamente nas áreas envolvidas.

(...)

63. Verifica-se que o §3º do art. 57 da LC nº 840/2011 permitiu a jornada de trabalho em regime de escala de revezamento, condicionada ao registro em folha de ponto dos horários de entrada e saída, transferindo a norma de hierarquia inferior a regulamentação de tal jornada. Já o art. 60 autorizou a realização de até 2 horas extraordinárias por dia, desde que para atender a situações excepcionais e temporárias de serviço. A extrapolação do limite de 2 horas extraordinárias diárias somente pode se dar mediante autorização do Governador, em caso de risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas, e apenas para os servidores que atuem diretamente nas áreas envolvidas.

64. Por meio do Decreto nº 29.018/08, publicado no DODF de 05/05/08 e republicado em 28/05/08, o Governador do DF dispôs sobre o horário de funcionamento dos órgãos e horário de trabalho dos servidores conferindo ampla autonomia aos Secretários de Estado e aos titulares dos órgãos integrantes do Governo do Distrito Federal:

Decreto nº 29.018/08

(...)

Art. 5º Para os serviços que exigem atividades contínuas de 24 horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de revezamento, observada a carga horária à qual o servidor está sujeito.

Art. 6º Compete aos Secretários de Estado e aos titulares dos órgãos integrantes do Governo do Distrito Federal regulamentar as escalas de trabalho de seus servidores de forma a atender à peculiaridade de cada serviço.

(...)

65. Registre-se que o termo “regime de trabalho em escala de revezamento” usualmente se refere ao esquema de organização em que a folga do empregado se dá em dias variados, sendo adotado por empresas que funcionam



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



todos os dias da semana, a fim de garantir observância aos arts. 67 e 386 da CLT²¹, segundo os quais o descanso semanal deve coincidir preferencialmente com o domingo. O revezamento possibilita que cada empregado folgue no dia de domingo com determinada frequência. Porém, o art. 5º do Decreto nº 29.018/08 condiciona a adoção do regime de trabalho em escala de revezamento a serviços que exigem atividades contínuas de 24 horas. Entende-se então que o dispositivo se refere à escala de revezamento diária. Nesse caso, ocorre revezamento de profissionais ao longo do dia (geralmente em 2, 3 ou 4 turnos, a depender da jornada – de 12h, 8h ou 6h diárias) a fim de assegurar o funcionamento do estabelecimento ao longo das 24h do dia. A adoção de uma escala de revezamento diária permite que uma empresa ou órgão público não efetue gastos com horas-extras, adequando o número de empregados ou servidores ao necessário a cada momento.

66. Finalmente, a Portaria nº 199/2014 regulamenta os horários de funcionamento das Unidades Orgânicas da SES/DF, a elaboração de escalas de serviços e a distribuição de carga horária dos servidores. Vejamos os trechos pertinentes a esta Representação:

Portaria nº 199, de 1º de outubro de 2014.

Art. 1º Fixar critérios quanto às jornadas de trabalho, elaboração das escalas de serviços e quanto ao funcionamento das Unidades Orgânicas da SES/DF. (...)

§ 2º O servidor cumprirá jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes ao respectivo cargo, respeitado o limite máximo de 10h (dez horas) diárias, salvo no caso de

²¹ Art. 67 - Será assegurado a todo empregado um descanso semanal de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, o qual, salvo motivo de conveniência pública ou necessidade imperiosa do serviço, deverá coincidir com o domingo, no todo ou em parte.

Parágrafo único - **Nos serviços que exijam trabalho aos domingos**, com exceção quanto aos elencos teatrais, **será estabelecida escala de revezamento**, mensalmente organizada e constando de quadro sujeito à fiscalização.

CAPÍTULO III
DA PROTEÇÃO DO TRABALHO DA MULHER

(...)

Art. 385 - O descanso semanal será de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas e coincidirá no todo ou em parte com o domingo, salvo motivo de conveniência pública ou necessidade imperiosa de serviço, a juízo da autoridade competente, na forma das disposições gerais, caso em que recairá em outro dia.

Parágrafo único - Observar-se-ão, igualmente, os preceitos da legislação geral sobre a proibição de trabalho nos feriados civis e religiosos.

Art. 386 - Havendo trabalho aos domingos, será organizada uma **escala de revezamento quinzenal**, que favoreça o repouso dominical.



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



escalado em local com funcionamento ininterrupto, onde deverá ser respeitado o limite máximo de 12h (doze horas) contínuas. (...)

Art. 2º Para efeito desta Portaria entende-se por: (...)

§ 4º Jornada de Trabalho: é o espaço de tempo diário durante o qual o servidor presta serviço ou permanece à disposição da SES/DF.

I - o espaço de tempo entre 19h (dezenove horas) de um dia e 7h (sete horas) do dia seguinte será considerado como uma jornada de trabalho.

§ 5º Turno: é o espaço de tempo de trabalho que corresponde a uma manhã, tarde ou noite.

I - o espaço de tempo entre 19h (dezenove horas) de um dia e 7h (sete horas) do dia seguinte será considerado como um turno noturno.

§ 6º Carga Horária: corresponde a quantidade de horas contratuais a serem cumpridas pelo servidor durante a semana.

§ 7º Horário de Funcionamento: é o espaço de tempo que corresponde à abertura e o fechamento das Unidades, Unidades de Saúde ou Unidades Orgânicas.

§ 8º Funcionamento Ininterrupto: serviço de 24h (vinte e quatro horas) ininterruptas, inclusive com funcionamento aos finais de semana e feriados.

§ 9º Escala fixa: será considerada aquela que possuir a distribuição da carga horária semanal em dias fixos por mais de 10 semanas consecutivas.

I - não se aplica para escalas cumpridas no regime de compensação.

CAPÍTULO II

DA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO



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



Art. 3º A carga horária dos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, de acordo com o art. 57, da Lei Complementar nº 840/2011, é fixada em 30h (trinta horas) semanais de trabalho, à exceção das Carreiras abaixo:

(...)

Art. 4º A carga horária contratual máxima e mínima semanal que o servidor poderá cumprir quando escalado em regime de compensação será:

I - para os que cumprem carga horária de 40h (quarenta horas) será de 44h (quarenta e quatro horas) semanais a máxima e a mínima de 32h (trinta e duas horas);

II - para os que cumprem carga horária de 30h (trinta horas) será de 36h (trinta e seis horas) semanais a máxima e a mínima de 18h (dezoito horas);

III - para os que cumprem carga horária de 24h (vinte e quatro horas) será de 36h (trinta e seis horas) semanais a máxima e a mínima 12h (doze horas);

IV - para os que cumprem carga horária de 20h (vinte horas) será de 36h (trinta e seis horas) a máxima e a mínima 12h (doze horas).

Art. 5º O servidor poderá prestar serviço de caráter excepcional em Unidade Orgânica diferente da sua lotação, com a anuência do servidor e a devida autorização estabelecida pela SES/DF.

Art. 6º O servidor efetivo poderá optar pelo regime de 40h (quarenta horas) semanais, desde que atendidos aos requisitos das Leis nº 948/1995 e nº 2.663/2001. Essa última regulamentada pelo Decreto nº 25.324, de 10/11/2004, alterado pelo Decreto nº 26.065, de 27/07/2005, e respeitado o contido nas Leis nº 3.320/2004, nº 3.321/2004, nº 3.322/2004 e nº 3.323/2004.

(...)

CAPÍTULO III

DA JORNADA DE TRABALHO

c:\temp\9c94bdc.doc



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



Art. 8º Os horários de início e término das jornadas de trabalho e dos intervalos de refeição ou descanso, deverão ser estabelecidos previamente pela chefia imediata do servidor, de acordo com as regras desta Portaria e distribuídos conforme a necessidade e as peculiaridades de cada Unidade ou serviço, respeitado o horário de maior concentração do público e a carga horária dos servidores.

§ 1º O intervalo para refeição ou descanso não poderá ser inferior a 1h (uma hora).

§ 2º O servidor cumprirá jornada de trabalho de 4h (quatro horas), 5h (cinco horas) ou 6h (seis horas) contínuas, ou em dois turnos, totalizando jornada de trabalho de 8h (oito horas) a 10h (dez horas) respeitado o Anexo I desta Portaria e o contido no §1º deste artigo.

I - excepcionalmente, o servidor poderá cumprir jornada de trabalho de 11h (onze horas), em dois turnos, respeitado o Anexo I desta Portaria e o contido no § 1º deste artigo, desde que:

- a) o serviço seja realizado em local com funcionamento ininterrupto em pelo menos um dos turnos;
- b) autorizada, por escrito, pelo Coordenador Geral ou cargo equivalente da Unidade Orgânica.

§ 3º O servidor escalado em local com funcionamento ininterrupto poderá cumprir jornada de trabalho de até 12h (doze horas) contínuas, respeitada a necessidade do serviço e a sua carga horária semanal de trabalho, visando sempre um melhor atendimento às necessidades dos usuários.

I - a jornada de trabalho contratual do servidor não poderá exceder 2 (dois) turnos consecutivos.

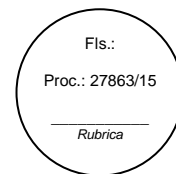
II - a jornada de trabalho contratual do servidor não poderá exceder 12h (doze horas) contínuas de serviço.

a) a pausa para refeição não poderá ser superior a 1h (uma hora).

III - o servidor que cumprir jornada de trabalho de acordo com o inciso II deste parágrafo deverá respeitar um intervalo de, no mínimo, 1h (uma hora) entre uma jornada de trabalho e outra, ainda que possua mais de um vínculo de trabalho.



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



a) a jornada de trabalho cumprida pelo servidor após o intervalo de, no mínimo, 1h (uma hora) não poderá exceder 6h (seis horas) contínuas;

IV - após o cumprimento da jornada de trabalho, de acordo com o inciso III deste parágrafo, o servidor deverá respeitar um intervalo de, no mínimo, 6h (seis horas) para cumprir uma nova jornada de trabalho, ainda que possua mais de um vínculo de trabalho.

V - os intervalos mínimos entre jornadas de trabalho, de que tratam os incisos III e IV deste parágrafo, deverão ser respeitados antes e após o cumprimento da jornada de trabalho do servidor.

§ 4º As horas extraordinárias, quando autorizadas previamente, deverão ser lançadas na escala de serviço do servidor, respeitado o limite máximo de 18h (dezoito horas) contínuas.

I - fica mantido o contido na Portaria nº 19, de 3/3/2011.

II - a soma das horas contratuais e das horas extraordinárias não poderá exceder 18h (dezoito horas) contínuas de trabalho.

III - deverá ser respeitado o intervalo de no mínimo 6h (seis horas), antes e após, para cumprir outra jornada de trabalho, ainda que possua mais de um vínculo de trabalho;

§ 5º Excepcionalmente, o servidor poderá cumprir jornada de trabalho contratual de até 18h (dezoito horas) contínuas nos locais com funcionamento ininterrupto, respeitado:

I - acordos celebrados entre os Sindicatos e a Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal;

II - as condições estabelecidas em termo de opção firmado entre o servidor e a Administração Pública, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;

III - o intervalo de no mínimo 6h (seis horas), antes e após, para cumprir outra jornada de trabalho, ainda que possua mais de um vínculo de trabalho;



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



IV - o limite máximo de 18h (dezoito horas) contínuas, incluindo horas extraordinárias;

V - a apresentação de termo de requerimento, de acordo com o Anexo II desta Portaria, o qual deverá ser aprovado pela chefia imediata e endereçado ao Núcleo de Controle de Escala, ou Unidade equivalente da Unidade Orgânica;

VI - o limite máximo de 2 (dois) turnos de trabalho consecutivos;

VII – a necessidade do serviço.

§ 6º Excepcionalmente, nos locais com horário de funcionamento igual ou superior a 12h (doze horas) ininterruptas, o servidor poderá cumprir jornada de trabalho de até 12h (doze horas), desde que:

I - autorizada, por escrito, pelo Coordenador Geral ou cargo equivalente da Unidade Orgânica;

II - o atendimento aos servidores ou aos usuários seja mantido durante todo o período proposto;

III - haja servidor escalado durante todo o período de atendimento;

IV - a Unidade permaneça aberta durante todo o período de atendimento;

V - para elaboração das escalas de serviço, utilize as legendas de Serviço do Anexo I desta Portaria;

VI - as atividades executadas pela Unidade não sejam de caráter administrativo;

VII - haja comprovação de produtividade na Unidade nos horários supracitados.

(...)

Art. 10. Ao servidor ocupante de cargo em comissão não será permitida a prestação de serviço extraordinário.

CAPÍTULO IV



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



DAS ESCALAS DE SERVIÇO

Art. 11. Para a elaboração das escalas de serviço, a chefia imediata deverá observar a carga horária semanal dos servidores, visando à adequação da respectiva jornada de trabalho **de acordo com a necessidade do serviço**.

§ 1º Cabe à chefia imediata a elaboração das escalas de serviço mensais, obedecendo aos critérios estabelecidos nesta Portaria, devendo encaminhar a escala do mês subsequente, impreterivelmente, até o dia 10 (dez) de cada mês ao Núcleo de Controle de Escalas ou Unidade equivalente da Unidade Orgânica, para fins de conferência e arquivamento.

§ 2º A elaboração das escalas de serviço dos servidores é de responsabilidade solidária dos chefes imediatos e de seus superiores hierárquicos.

§ 3º Quando da elaboração das escalas de serviço, a semana deverá ser considerada, como sendo de domingo a sábado, impreterivelmente.

§ 4º Quando da elaboração das escalas de serviço, deverá ser respeitado o limite máximo de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, nos termos do inciso XIII do art. 7º combinado com art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal de 1988.

§ 5º Após a elaboração das escalas de serviço, somente haverá alteração decorrente de afastamentos previstos em lei, com a devida justificativa da chefia imediata formalmente solicitada, até 24h (vinte e quatro horas) após o fato, ao Núcleo de Controle de Escalas ou Unidade equivalente da Unidade Orgânica.

(...)

Art. 12. Nos locais com funcionamento ininterrupto e nos locais que se encaixam nos termos do § 6º art. 8º é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de compensação, nas seguintes modalidades:

I - jornada de trabalho de até 6h (seis horas) em turno matutino;

II - jornada de trabalho de até 6h (seis horas) em turno vespertino;



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



III - jornada de trabalho de até 6h (seis horas) em turno noturno;

IV - jornada de trabalho de 12h (doze horas) diurnas;

V - jornada de trabalho de 12h (doze horas) noturnas:

VI - quando da elaboração das escalas de serviço em regime de compensação, deverá ser respeitado os limites máximos e mínimos estabelecidos no art. 4º desta Portaria;

VII - quando da elaboração das escalas de serviço em regime de compensação, deverá ser obedecido o período máximo de duas semanas subsequentes para compensação das horas excedentes ou devidas.

(...)

CAPÍTULO V

DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS

Art. 14. O servidor que acumular licitamente dois cargos efetivos deverá cumprir a jornada de trabalho respectiva a cada cargo.

§ 1º Quando o servidor com mais de um vínculo estiver lotado na mesma Unidade Orgânica e cumprir jornada de trabalho em Unidades de Saúde diferentes, deverá ser observado o intervalo mínimo de 1h (uma hora) entre uma jornada e outra.

§ 2º Quando o servidor com mais de um vínculo estiver lotado em Unidades Orgânicas diferentes ou outros órgãos, deverá ser observado o intervalo mínimo de 1h (uma hora) entre uma jornada e outra.

§ 3º Quando o servidor com mais de um vínculo estiver lotado na mesma Unidade de Saúde, deverá cumprir o contido nos parágrafos do artigo 8º desta Portaria.

§ 4º O controle da situação funcional será de responsabilidade da chefia imediata, Gerência de Pessoas ou Unidade equivalente da Unidade Orgânica.

(...)



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



Art. 48. Cabe à chefia imediata organizar o horário dos servidores na respectiva Unidade, observado o interesse do serviço, de modo a garantir a continuidade e a passagem ordenada das tarefas, conforme o art. 12 do Decreto nº 29.018/2008, durante todo o horário de funcionamento da Unidade.

Art. 49. Cabe aos servidores registrar os movimentos de entrada e saída e promover o acompanhamento diário dos seus registros nos termos do art. 10 da Portaria nº 31, de 2 de março de 2012, republicada em 5 de março de 2013, e suas alterações.

Art. 50. Cabe à chefia imediata manter atualizada a escala de serviço dos servidores no sistema de escalas padrão da SES/DF.

CAPÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 51. Cabe às chefias imediatas, aos gestores, aos sindicatos representantes dos servidores, aos respectivos conselhos de saúde e aos servidores zelarem pela fiel observância das normas aqui contidas.

Art. 52. A jornada de trabalho é pessoal e intransferível.

(...)

Art. 57. Fica criada a Comissão Permanente para tratar de assuntos referentes a esta Portaria, com a competência de:

I - monitorar, avaliar, responder e propor ações e intervenções em questões pertinentes a esta Portaria;

II - subsidiar a SUGETES/SES na elaboração de normas e manuais pertinentes a esta Portaria;

III - promover a integração das Unidades Orgânicas da SES/DF para discussão de assuntos referentes a esta Portaria, inclusive propor e realizar treinamento;

IV - propor alterações ou atualizações desta Portaria;



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



V - analisar e avaliar a necessidade de criação ou eliminação de legendas ou horários disponíveis no Anexo I desta Portaria.

VI - monitorar, avaliar e controlar o fiel cumprimento desta Portaria.

(...)

Art. 58. Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na aplicação da presente Portaria serão dirimidos pela SUGETES/SES ou Unidade equivalente, após avaliação da Comissão Permanente.

Art. 59. Todos os horários de início e término das jornadas de trabalho deverão estar de acordo com o Anexo I desta Portaria.

(...)

67. Verifica-se que a Portaria estabelece o limite máximo de 10h para a jornada diária, como regra geral. Exceção feita à jornada desempenhada em local com funcionamento ininterrupto, quando o limite máximo de jornada diária é estendido para 12h contínuas (art. 1º, §2º). Fazem parte da jornada de trabalho tanto o tempo durante o qual o servidor presta serviço quanto o tempo durante o qual ele permanece à disposição da SES/DF (art. 2º, §4º).

68. O §3º do art. 8º permite que o servidor escalado em local de funcionamento ininterrupto²² cumpra jornada de até 12h contínuas e, após um intervalo mínimo de 1h, cumpra outra jornada, de até 6h contínuas, devendo então respeitar um intervalo de no mínimo 6h para uma nova jornada de trabalho, ainda que possua mais de um vínculo de trabalho. Assim, o dispositivo permite que um servidor labore por 18h de forma quase ininterrupta, a não ser por um intervalo de 1h após a 12ª hora trabalhada. Após essas 18h de trabalho quase ininterrupto, o intervalo interjornada exigido é de 6h.

69. O §4º do art. 8º faz menção à autorização prévia à realização de horas extraordinárias, as quais deverão constar da escala do servidor. É estabelecido o limite máximo de 18h contínuas de horas extraordinárias. **Esse dispositivo contraria claramente o caput do art. 60 da LC nº 840/2011, segundo o qual a jornada de trabalho pode ser ampliada, a título de serviço extraordinário, em até duas horas, para atender a situações excepcionais e temporárias do**

²² Art. 2º, § 8º Funcionamento Ininterrupto: serviço de 24h (vinte e quatro horas) ininterruptas, inclusive com funcionamento aos finais de semana e feriados.



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



serviço. A única exceção, constante do parágrafo único do mencionado art. 60, diz respeito a casos de risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas, nos quais o Governador pode autorizar, excepcionalmente, a extrapolação do limite de 2h, para os servidores que atuem diretamente nas áreas envolvidas. O §4º do art. 8º não faz menção explícita a tal circunstância autorizadora.

70. O §5º do art. 8º, ponto central da presente Representação, permite que, excepcionalmente, o servidor escalado em local de funcionamento ininterrupto cumpra jornada de até 18h contínuas, incluindo horas extraordinárias, com intervalo interjornada mínimo de 6h, antes e após, para cumprir outra jornada, ainda que possua mais de um vínculo. Verifica-se a grande semelhança entre esse dispositivo e o §3º do mesmo artigo, que apenas insere um intervalo para descanso de 1h após a 12ª hora de trabalho.

71. O §6º do art. 8º permite que, excepcionalmente, nos locais com funcionamento igual ou superior a 12h ininterruptas o servidor cumpra jornada de trabalho de até 12h.

72. O quadro abaixo resume as condições fixadas pelos §§3º a 6º do art. 8º para realização das respectivas jornadas:

Dispositivo	Local de atendimento	Jornada máxima/intervalos interjornada	Condições
§3º	Funcionamento ininterrupto – 24h diárias e finais e feriados	Jornada de até 12h contínuas + intervalo mínimo de 1h + jornada de até 6h contínuas + intervalo mínimo de 6h antes de outra jornada	- necessidade do serviço - respeito à carga semanal de trabalho
§4º	-	Até 18h contínuas de horas extraordinárias - soma das horas contratuais e extraordinárias	-

c:\temp\9c94bdc.doc



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



		inferior a 18h contínuas	
§5º	Funcionamento ininterrupto	18h ininterruptas+intervalo mínimo de 6h antes de outra jornada	<ul style="list-style-type: none"> - acordo entre Sindicatos e SES/DF - termo de opção firmado entre servidor e Administração Pública - apresentação de termo de requerimento -necessidade do serviço
§6º	Funcionamento por pelo menos 12h diárias ininterruptas	12h ininterruptas *Não há intervalo interjornada estipulado	<ul style="list-style-type: none"> -autorização pelo Coordenador Geral -atendimento aos usuários mantido durante todo o período - haver servidor escalado durante todo o período de atendimento -Unidade permanecer aberta durante todo o período de atendimento - comprovação de produtividade

73. A legislação trabalhista e o posicionamento do TST têm, conforme visto, claro viés pró-trabalhador. Reconhecendo a desigualdade econômica entre empresa empregadora e empregado, procura-se proteger o trabalhador de imposições do empregador, ainda que veladas por pactuações individuais.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



74. Analisando-se os §§3º, 4º e 5º acima à luz da legislação trabalhista e da jurisprudência nesta seara, não haveria qualquer dúvida em se reconhecer a ilegalidade das disposições. Jornada de 12h seguida por intervalo interjornada de apenas 1h, como estabelece o §3º, encontra-se absolutamente distante do que já reconhecido como válido pelo TST. Repise-se que aquela Corte considera válida jornadas de 12h de trabalho por 36h de descanso, porém não reconhece a validade de jornadas de 12hx24h. O intervalo interjornada mínimo estabelecido pela CLT é de 11h, estipulado considerando-se uma jornada padrão de 8h.

75. As até 18h contínuas de horas extraordinárias equivalem a 9x o limite estabelecido tanto aos empregados de empresas privadas quanto aos servidores públicos. Jornada de 18h ininterruptas não encontra previsão na legislação atinente a quaisquer outras categorias profissionais. Jornada de até 12h sem a fixação de qualquer intervalo interjornada mínimo também não encontra paralelo em quaisquer outras legislações.

76. O que torna a situação ora analisada esdrúxula é o fato de que os próprios servidores pleitearam condição de trabalho aparentemente mais gravosa a eles próprios. Assim, a legislação e jurisprudência acerca do tema parecem não se adequar ao caso, pois colidem com a vontade dos destinatários do direito. A questão passa a girar em torno da disponibilidade ou não do direito dos servidores à jornada de trabalho razoável. Somente compreendendo o contexto subjacente à Portaria nº 199/2014 será possível interpretar a legislação pertinente à Representação.

77. Antecipando parte da análise, é possível identificar que as condições postas no §5º, por si sós, reconhecem a penosidade da jornada de 18h contínuas, deixando claro que somente de livre e espontânea vontade irão os servidores desempenhar tal jornada, mediante requerimento, termo de opção e acordo entre os respectivos Sindicatos e a SES/DF. Chama a atenção também o fato de que o art. 1º, §2º da Portaria determina o respeito ao limite máximo de 12h (doze horas) contínuas para os servidores escalados em locais de funcionamento ininterrupto enquanto o §5º permite que, excepcionalmente, esse limite seja ultrapassado, sem, no entanto, condicionar o desrespeito a nenhuma conjuntura de fato excepcional. Assim, já se identifica uma contradição da própria Portaria.

78. Ademais, as condições expostas no § 6º revelam, ao mesmo tempo, a motivação da permissão à realização do período estendido de 12h, qual seja, o pleito dos próprios servidores, bem como a preocupação da Secretaria com os efeitos da permissão de tal jornada à eficiência do serviço prestado, ao condicionar o cumprimento da jornada ao atendimento aos usuários durante todo o período, à

c:\temp\9c94bdc.doc



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



ausência de falhas na escala e à comprovação da produtividade. Ora, prestar atendimento aos usuários durante todo o período de funcionamento da Unidade, mantendo-se a produtividade, é nada mais que o mínimo que se espera com a organização de qualquer escala de serviço. Também não se identifica nada de excepcional a justificar, do ponto de vista da eficiência do serviço público, a jornada estendida.

79. Antes de apresentar todo o contexto de edição da Portaria nº 199/2014, é possível começar-se a identificar a racionalidade do pleito dos servidores enxergando-o dentro do contexto do direito à acumulação remunerada de cargos públicos e da não-exigência de dedicação exclusiva ao serviço público, uma vez que a realização de jornadas estendidas de trabalho, combinadas com exíguos períodos mínimos de descanso, permite aos profissionais maximizar sua remuneração.

80. Assim, a questão ora analisada apresenta estreita relação com outra questão já extensamente debatida no âmbito do Tribunal, qual seja, os limites à acumulação de cargos públicos no que toca à compatibilidade horária.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A) PROCESSO TCDF Nº 2101/2000

81. A discussão quanto à permissão de jornada de trabalho superior a 12h contínuas para os servidores da SES foi inicialmente abordada no Processo TCDF nº 2101/2000, que tratou de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela extinta Fundação Hospitalar do Distrito Federal (FHDF)²³, para apurar responsabilidades pelos prejuízos decorrentes de pagamentos de serviços extraordinários a servidores em quantitativo superior ao limite permitido pela legislação (**ponto 1**); prorrogação de jornada de trabalho de profissionais de radiologia, em desacordo com a legislação trabalhista especial, que fixava o máximo de 24h semanais (**ponto 2**), e pagamentos e recebimentos indevidos de remunerações, sem a regular contraprestação de serviço (**ponto 3**).

82. Essas possíveis irregularidades foram verificadas em análise da Prestação de Contas Anual/1996 da FHDF (fls. 36/37 – Processo 2101/00), vide quadro a seguir:

²³ em cumprimento a determinação contida na Decisão nº 2.090/2000 (Processo 5159/97)



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



	Jornada Contratual	Meses	Cumprimento da jornada contratual	Horas-extras
Médico/HRT	24h	Out/96	ok	120h (ponto 1)
		Dez/96	Inferior à contratada (ponto 3)	96h (ponto 1)
Médico Radiologista-HBDF	20h	Out/96	Inferior à contratada (ponto 3)	120h (pontos 1 e 2)
		Dez/96		Não há informação
Técnica em Radiologia	24h	Out/96	ok	60h na semana de 11 a 17/10/96 (pontos 1 e 2)
		Dez/96	ok	Não há informação

83. Em análise do apurado pela Comissão da TCE, quanto ao primeiro ponto, o corpo técnico do TCDF entendeu que a prorrogação de jornada dos servidores obedecia a planejamento mensal e fora devidamente autorizada, em caráter excepcional, pelo então Governador do DF (fls. 39/40 – Processo nº 2101/00).

84. Quanto ao segundo ponto, o corpo técnico deste Tribunal reconheceu que os dirigentes das unidades de saúde encontravam-se premidos, por um lado, pela limitação na carga horária definida em norma trabalhista, e, por outro, pela necessidade de garantir a continuidade da prestação de serviço num contexto de déficit de recursos humanos. Não obstante, sugeriu recomendar à SES que, doravante, se abstinhasse de prorrogar a jornada de trabalho dos profissionais da Radiologia, em cumprimento à legislação.

85. Sobre o terceiro ponto, o corpo técnico entendeu ter sido demonstrada compensação horária no caso do servidor médico do HRT. Porém concluiu, em primeira análise da TCE, ter havido recebimento indevido de remuneração por parte do servidor médico radiologista do HBDF, que não teria cumprido integralmente a jornada contratual de trabalho (fls. 40/42 – Processo 2101/00).

c:\temp\9c94bdc.doc



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



86. Por meio da Decisão nº 3211/02²⁴, o Tribunal determinou a citação do servidor que teria recebido remuneração sem a regular prestação do serviço, bem como a audiência da chefia daquele a fim de apresentar justificativas pela inobservância do dever de supervisionar o cumprimento da jornada do subordinado (item III, alíneas “a” e “b”); também recomendou à SES que se abstinhasse de prorrogar a jornada de trabalho dos profissionais de Radiologia (item IV); e determinou à pasta que, considerando o recebimento indevido de remuneração detectada na TCE, verificasse, por meio de seus controles internos, o cumprimento da jornada normal de trabalho e a regularidade de todos os pagamentos efetuados a seus servidores, a partir do exercício de 1996 (item III.c).

87. A defesa do servidor citado aduziu que a Comissão de TCE teria deixado de computar as horas exercidas por ele em plantões de 12h no pronto-socorro do HBDF, tendo computado apenas a carga horária exercida no ambulatório do mesmo hospital. O corpo técnico assim entendeu que a jornada total exercida pelo servidor, somando-se as cargas horárias em ambos postos de trabalho, superava a jornada contratual, sugerindo provimento da defesa (fls.220/222 – processo 2101/00). Por outro lado, **acerca da realização de horas-extras excedentes aos limites legais, a própria defesa do servidor explicitou que os plantões, segundo orientação da Chefia imediata, estavam realmente em nome do Defendente, mas não foram cumpridos por ele, visto que era autorizada a troca de profissionais em cada plantão, justamente para não haver uma extrapolação nas horas legalmente determinadas (fl. 83 – Processo 2101/00).**

²⁴ O Tribunal, de acordo com a proposta do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - conhecer da TCE instaurada pela Secretaria de Estado de Saúde - SES/DF (Proc. n.º 060.002.739/00); II - dispensar neste feito, por medida de economia processual, os procedimentos previstos nos incisos XIV e XV do art. 3º da Resolução-TCDF n.º 102/98; III - determinar: a) nos termos do art. 13, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/94, a citação do servidor nominado no parágrafo 29 da instrução, tendo em vista o recebimento indevido de remuneração, no exercício de 1996, sem a regular contraprestação de serviço, para, de pronto, providenciar o ressarcimento aos cofres da Secretaria de Saúde do DF do débito apurado nos autos, ou caso queira, apresentar defesa, em 30 dias; b) a audiência do servidor nominado no parágrafo 30 da instrução, para, em 30 dias, apresentar razões de justificativa, em face da inobservância do dever de supervisionar o cumprimento da jornada de trabalho de subordinando (itens 29 e 30 da Instrução), com vistas à multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/94; c) **à Secretaria de Saúde do DF que, considerando o recebimento indevido de remuneração detectada nesta TCE, verifique, por meio de seus controles internos, o cumprimento da jornada normal de trabalho e a regularidade de todos os pagamentos efetuados a seus servidores, a partir do exercício de 1996, incluindo nessas apurações os servidores que, à época, pertenciam aos quadros da extinta FHDF, informando à Corte, no prazo de noventa (90) dias, sobre o resultado das apurações;** IV - recomendar à Secretaria de Estado de Saúde - SES/DF que se abstenha de prorrogar a jornada de trabalho dos profissionais de Radiologia, em razão dos riscos inerentes à atividade, com vistas a dar cumprimento às disposições da Lei n.º 1.234/50, regulamentada em nível local pelo Decreto n.º 12.660/90; V - autorizar: a) o envio de cópia da Instrução de fls. 35/44 à jurisdicionada, com a finalidade de subsidiar o cumprimento da Decisão expedida; b) a devolução dos autos à 2ª ICE, com vistas à adoção das providências que se fizerem necessárias.



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



88. A Decisão nº 3825/03 deu provimento à defesa do servidor citado, considerando insubsistente o débito apontado na TCE, e acolheu as razões de justificativa apresentadas pela respectiva chefia (itens I e II). Também considerou atendida a recomendação do item IV da Decisão nº 3211/02, porém determinou à SES o cumprimento integral da verificação objeto do item III.c da mesma Decisão 3211/02 (item III).

89. No Relatório da Inspeção nº 2.0012.05 (fls. 294/307 – Processo nº 2101/00), o corpo técnico, reexaminando amostra das folhas de ponto apresentadas pelo servidor mencionado pela Decisão nº 3211/02 – item III.a, concluiu que teria havido de fato recebimento de remuneração sem a devida contraprestação de serviço. A conclusão desviou-se do entendimento anterior devido à constatação de que o servidor apresentara comprovantes do exercício de horas extraordinárias a título de cumprimento de sua jornada contratual. Dessa forma, o cumprimento total da jornada contratual não estaria comprovado, razão pela qual sugeriu ao Tribunal rever o item I da Decisão nº 3825/03, considerando subsistente o débito apontado na TCE.

90. Ademais, quanto ao cumprimento do item III.c da Decisão nº 3211/02 (item III da Decisão 3825/03), constatou-se que **a Secretaria teria verificado apenas a ocorrência de pagamentos indevidos a servidores com faltas ao serviço, deixando de verificar a ocorrência de pagamentos indevidos decorrentes de cumprimento apenas parcial de carga horária de trabalho.** Portanto, sugeriu à Corte considerar o referido item apenas parcialmente cumprido.

91. Outro ponto levantado consistiu no pagamento antecipado de horas extraordinárias, em desacordo com a legislação.

92. Nesse contexto de controle manual de frequência, troca habitual de plantões com anuência das chefias, realização de horas extraordinárias em quantitativo por vezes superior ao da própria jornada contratual, falta de controle discriminado do cumprimento de horas regulares e horas extraordinárias, permissão da realização de horas extraordinárias apenas registradas em folhas manuais, sem registro no SIGRH, e pagamento antecipado de horas extraordinárias, o corpo técnico acrescentou:

(...)Além disso, determinar a criação de rotina/função no SIGRH, como é atualmente existente para os professores (Cadastro de Escala - Cadesc), que possibilite visualizar as escalas de serviço dos médicos e das horas extras trabalhadas, com filtros que

c:\temp\9c94bdc.doc



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



impossibilitem a acumulação indevida. Ainda, impeça jornada diária superior a 12 horas (Limite possibilitado por entendimento do TST, aplicável subsidiariamente aos servidores – fls. 293). A Constituição Federal estatui limite de 10 horas diárias (ordinárias e extraordinárias).

Limite acima está além do entendimento do TST, sobre o quantitativo máximo de horas trabalhadas. A exceção é feita apenas quando a atividade executada for de gestão ou de trabalho externo, sem possibilidade de controle, quando fica dispensado o limite de horário (art. 62 da CLT). Não é o caso.

Por questões de higiene, segurança e saúde, o TST limitou a jornada em regime de 12 horas trabalhadas por 36 horas de descanso e tem anulado diversas cláusulas constantes de acordos e convenções coletivas de trabalho que desrespeitam o patamar civilizatório mínimo, segundo preleciona Maurício Godinho Delgado. Jornada superior a 12 horas existe, mas no caso de médico não teria suporte, pois lida com vida humana. (Sugestão II, “b”)

93. Considerando os pontos principais do Processo, subentende-se que teriam sido verificadas jornadas diárias superiores a 12h quando da soma da jornada contratual dos servidores com as horas-extraordinárias, essas últimas exercidas muitas vezes extrapolando o limite de 2h diárias, o que foi justificado pela carência de profissionais nas unidades de saúde.

94. Divergindo do corpo técnico quanto à reiteração do item III, “c” da Decisão nº 3.211/02 e revisão dos itens I e II da Decisão nº 3825/03²⁵, o Tribunal assim acordou, por meio da Decisão nº 210/2007 (fl. 336 – Processo 2101/00):

Decisão nº 210/07

²⁵ Ao contrário do analista, o Diretor da então 2ª ICE entendeu que anular os itens I e II da Decisão nº 3825/03 só poderia se dar mediante recurso de revisão por autoridade legitimada para tal (fls.308/311 – Processo 2101/00). O Inspetor da 2ª ICE também entendeu não ser cabível a reapreciação da matéria. Ademais, considerou suficiente a documentação apresentada pela SES referente ao item III.c da Decisão nº 3211/02 (fls. 312/313 – Processo 2101/00). O MPCDF, também divergindo da análise exposta no Relatório da Inspeção nº 2.0012.05, entendeu que o servidor objeto do item III.a da Decisão nº 3211/02 não teria recebido pagamentos indevidos, vez que dispunha de saldos mensais de horas trabalhadas capazes de justificar o pagamento de horas-extras. Considerou ainda a impossibilidade de obtenção de novos dados, devido ao tempo decorrido (cerca de 10 anos), opinando por não reabrir o questionamento acerca da irregularidade dos pagamentos ao servidor. Ademais, teve o item III.c da Decisão nº 3211/02 por plenamente atendido (fls.317/328 – Processo 2101/00).



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



O Tribunal, por unanimidade, de acordo com a proposta do Relator, tendo em conta a proposição do Inspetor da 2ª ICE e o parecer do Ministério Público, decidiu:

I. considerar cumprida a diligência constante do item III, “c” da Decisão nº 3.211/02 – APM;

II. determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que, em decorrência do contido no item III, alínea “c”, da Decisão nº 3.211/02 – APM, promova o desconto dos valores pagos indevidamente aos servidores constantes dos Ofícios 540 e 937/2004-Gab/SES, disso dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias;

III. determinar à Secretaria de Estado de Saúde que:

a) somente pague horas extraordinárias a seus servidores após a sua regular liquidação, consubstanciada no atesto processado pelas chefias nas folhas-de-ponto respectivas, tendo em vista o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, 116 e 121 da Lei nº 8.112/90 e no Decreto-Lei nº 2.840/40;

b) crie rotina/função no SIGRH, como já existente para os professores (Cadastro de Escalas - Cadesc), que possibilite visualizar as escalas de serviço dos médicos e das horas extras trabalhadas, com filtros que impossibilitem a acumulação indevida e a jornada diária superior a 12 horas; (grifo nosso)

IV. dar conhecimento à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a título de colaboração, do inteiro teor do pronunciamento (Cota complementar) do Sr. Inspetor da 2ª ICE (fls. 312/313) e do Parecer nº 1.564/06 - MPC (fls. 317/328), dado que fatos semelhantes podem estar ocorrendo em outras áreas administrativas com indevida oneração da despesa pública.

95. Assim, a Decisão nº 210/07, item III.b, determinou à SES/DF que impossibilitasse, por meio de filtros no SIGRH, jornadas superiores a 12h diárias²⁶. Ocorre que, à época, encontrava-se em vigor a Portaria nº 185/2004, cujo item 7 permitia a realização de plantões de 18h seguidas, respeitado um intervalo mínimo

²⁶ A elaboração de rotinas de controle passou a ser tratada no Processo nº 1.161/01, deixando o Tribunal de emitir considerações acerca da questão no Processo nº 2101/00



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



de 6h entre uma jornada e outra de trabalho (item 8) e o limite máximo de 44h semanais (item 9):

Portaria nº 185/2004²⁷

(...)

7) Para os serviços que exigirem atividades contínuas de 24 horas, é facultada a adoção do regime interno de revezamento, mediante o estabelecimento de turnos ou escalas, sem redução da carga horária estabelecida, não podendo as jornadas serem superiores a 18(dezoito) horas.

8) Ao servidor que presta serviços em regime de compensação, quando escalado em plantão de 18 (dezoito) horas, deverá haver um intervalo de, no mínimo, 06 (seis) horas entre uma jornada e outra de trabalho.

09) Quando da compensação de carga horária, deverá ser respeitado o limite máximo de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, nos termos do inciso XIII do artigo 7^{o28} combinado com artigo 39 § 3^{o29}, ambos da Constituição Federal. **(grifos nossos)**

(...)

96. **Atendendo ao item III.b da Decisão nº 210/07, foi publicada no DODF de 30/04/07 a Portaria nº 14/2007, cujo art. 1º alterou a redação do item 7 da Portaria nº 185/04 estabelecendo o limite de 12h contínuas para as jornadas em turnos de revezamento³⁰(fl. 447 – Processo nº 2101/00). Porém, essa Portaria foi**

²⁷ Estabelece critérios quanto à jornada de trabalho dos servidores da instituição, bem como o funcionamento das unidades administrativas e de saúde

²⁸ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

²⁹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (...)§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

³⁰ PORTARIA Nº 14, DE 26 DE ABRIL DE 2007 (DODF de 30.04.2007)

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso "X" do artigo 204, da Portaria nº 40, de 23 de julho de 2001, e em cumprimento ao disposto na alínea "b", do item III, da Decisão nº 210, de 06 de fevereiro de 2007, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, resolve:



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



revogada em menos de dois meses, pela Portaria nº 15/2007, publicada no DODF de 14/06/07³¹.

97. O corpo técnico deste Tribunal então encaminhou à SES/DF a Nota de Auditoria nº 001/2.101/00, de 03/04/08, solicitando manifestação da então Subsecretária de Fator Humano em Saúde acerca da compatibilidade dessa última Portaria com o item III.b da Decisão nº 210/2007, tendo-lhe indagado os seguintes pontos (fls. 509/510 – Processo nº 2101/00):

a) se teriam sido considerados critérios, normalmente aceitos, referentes à capacidade laboral do trabalhador produzir adequadamente após o período de 12h, quando da definição do limite de carga horária de 18h;

b) se a permissão de realização de 18h seguidas estaria atendendo a interesses exclusivos dos próprios profissionais, em detrimento do interesse público, haja vista registros de escalas elaboradas com concentração de profissionais em determinados dias, notadamente os fins de semana, principalmente em se tratando de profissionais com domicílio fora do DF, sem que a demanda da Unidade justificasse tal agrupamento (Anexo II ao Processo nº 40440/2007);

c) se a SES/DF teria considerado a possibilidade de o servidor iniciar seu plantão de 18h na Secretaria após cumprimento de outra escala em instituição privada ou pública, o que poderia ensejar a realização de atividades por mais de 24h seguidas, causando comprometimento da qualidade dos atendimentos da Rede Pública;

Art. 1º - O item 7 da Portaria nº 185, de 22 de dezembro de 2004, passa a vigorar conforme redação dada por esta Portaria: “ 7) Para os serviços que exigirem atividades contínuas de 24 (vinte e quatro) horas, é facultada a adoção do regime interno de revezamento, mediante o estabelecimento de turnos ou escalas, sem redução da carga horária estabelecida, não podendo as jornadas serem superiores a 12(doze) horas”. (grifo nosso)

Art. 2º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

JOSÉ GERALDO MACIEL

³¹ PORTARIA Nº 15 DE 13 DE JUNHO DE 2007 (DODF de 14.06.2007)

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso X do artigo 204, do Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 40, de 23 de julho de 2001, resolve:

Art. 1º REVOGAR a Portaria nº 14, de 26 de abril de 2007, publicada no DODF nº 82, de 30 de abril de 2007, página 14.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ GERALDO MACIEL

c:\temp\9c94bdc.doc



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



d) se a dificuldade de a SES administrar o quadro de pessoal em determinadas Regionais contribuiu para a expansão da carga horária;

98. O Anexo II do Processo nº 40440/2007³², citado no item b da Nota de Auditoria nº 001/2.101/00, apresentou Relatório de Visitas Técnicas realizadas nos Estabelecimentos da SES/DF que realizam Diagnóstico/Terapia através de imagem³³. Na ocasião, **constatou-se que em diversas unidades de saúde as escalas eram elaboradas atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço**, além de outras irregularidades, conforme excertos abaixo:

“alguns fatos observados foram comuns a quase todos os Estabelecimentos visitados³⁴, como a informação passada pelos servidores de que o Chefe não cumpre as 40h em horário comercial como preconiza a legislação e o **descumprimento do horário escalado por quase todos os servidores, com atrasos, saídas antecipadas, divisão de horário, abonos não oficiais (folgas), trocas não oficiais (acúmulo de jornadas sem intervalo legal) e terceirização de escala (servidor que paga outro para cumprir sua escala)**, embora as folhas de ponto apresentem horário de entrada e saída compatíveis com a escala de serviço.” (...)

“há horas contratuais onde não se evidencia uma produtividade compatível, caracterizando desperdício de recursos humanos. Há médicos de outras áreas, cardiologia, ginecologia e anestesiologia, prestando serviço na Ecografia, provocando falsa leitura dos dados estatísticos de produtividade dos Médicos Radiologistas” (...)

HBDF (...)

“As escalas de serviço são elaboradas primordialmente atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço, como observado no Pronto Socorro, cuja demanda é evidentemente maior durante o período diurno e não há Médico Radiologista escalado todos os dias, contrastando com os plantões noturnos, nos quais há cobertura quase completa da semana” (...)

HRPa (...)

³² Auditoria operacional na SES/DF visando a avaliar, entre outros pontos, o regular cumprimento de horário dos agentes de saúde, parametrizando atendimentos e cessões de servidores

³³ Visitas realizadas no período de 22/01/07 a 23/02/07

³⁴ Estabelecimentos visitados: HBDF, HRAN, HRAS, UMAS, HRC, HRPa, UMSS, HRBz, HRG, CSSM nº 2, HRSam, HRT, CRT, UMT, HRS, HRP, HRGu e HUB.



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



“As escalas de serviço são elaboradas primordialmente atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço”
(...)

UMSS (...)

“As escalas de serviço são elaboradas primordialmente atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço. Há Médico Radiologista escalado para plantão noturno e não há cobertura no período diurno” (...)

HRBz

“As escalas de serviço são elaboradas primordialmente atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço e não há indicação da categoria profissional, dificultando a análise.”

(...)

HRSam

“As escalas de serviço são elaboradas primordialmente atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço”(…)

HRT (...)

“As escalas de serviço são elaboradas primordialmente atendendo os interesses dos servidores em detrimento da necessidade do serviço”
(...)

CRT (...)

“As escalas são elaboradas privilegiando os interesses dos servidores. Há mais de um médico escalado no mesmo equipamento e no mesmo horário, fazendo uma subdivisão do turno, embora na escla oficial conste carga horária integral do turno para cada servidor. Por outro lado em outros turnos o equipamento fica ocioso. Também se observou que há médico escalado em equipamento que está parado desde 2004”

HRS (...)

“A marcação de exames, notadamente a mamografia é feita em número inferior ao compatível com a carga horária dos servidores escalados.

Há Médico Radiologista escalado para plantão TN (12:00 às 24:00) que antecipam suas agendas e acumulam o atendimento, descumprindo o horário para o qual foi escalado, com reflexo na qualidade do serviço prestado.”

HRP e HRGU (...)



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



“A marcação de exames é feita em número inferior ao compatível com a carga horária dos servidores escalados.”

99. Em 05/05/08 foi então publicado no DODF o Decreto nº 29.018/08, dispondo que o regime de trabalho em escala de revezamento deveria obedecer à modalidade de 12h x 36h ou à de 12h x 60h, sendo proibida jornada ininterrupta superior a 12h de trabalho:

Decreto nº 29.018/08 – primeira publicação – DODF de 05/05/08 (...)

Art. 5º. Para os serviços que exigem atividades contínuas de 24 horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de revezamento, observada a carga horária à qual o servidor está sujeito, nas seguintes modalidades:

I - 12 horas x 36 horas (doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso); ou

II - 12 horas x 60 horas (doze horas de trabalho por sessenta horas de descanso).

Parágrafo único. A escala de serviço disposta no inciso II somente poderá ser aplicada ao servidor submetido à carga horária semanal de até 30 horas.

Art. 6º. Fica proibida adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 horas de trabalho. (...)

Art. 14. Cada unidade integrante dos órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal deverá fixar, em local visível, relação nominal dos respectivos servidores com especificação individual do horário de entrada, de intervalo e de saída, conforme modelo anexo, cabendo à chefia imediata e ao órgão de recursos humanos zelar pela fiel observância dessas disposições. (...)

100. Em relação à Nota de Auditoria nº 001/2.101/00, a então Subsecretária em Fator Humano em Saúde/SES respondeu, por meio do Ofício nº 102/2008-GAB/SUFAH/SES, de 09/05/08, que:

c:\temp\9c94bdc.doc



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



- a Portaria nº 185/04 estabelecera a jornada de 18 (dezoito) horas, em vigor desde a administração anterior, **inexistindo registros de como foram elaborados os critérios para estabelecimento da citada jornada;**

- para cumprir a Decisão TCDF nº 210/2007, foi publicada a Portaria nº 14/07 (DODF de 30/04/07), que alterou o item 7 da Portaria nº 185/04, substituindo o regime de jornada de 18h para 12h;

- **a redução da carga horária máxima em 6h provocou o protesto de vários Diretores Regionais de Saúde, porquanto estavam com “dificuldades de fechar as escalas de serviço dos profissionais Médicos”;**

- **essas dificuldades estavam tornando inviável o atendimento à população, implicando incessantes reivindicações para que se retomasse a escala de 18h, adotada por outros órgãos da Administração;**

- não haveria detrimento ao interesse público o atendimento ao pleito dos servidores Médicos, porquanto este não implicaria, necessariamente, prejuízo ao coletivo, qual seja, demanda versus oferta, ao contrário, possibilitaria adaptação à nova realidade, então inviável;

- a Portaria nº 14/07 trouxe alterações bruscas para a realidade das respectivas Regionais, havendo necessidade de um tempo para a devida adequação. Assim, **a Portaria nº 15/07 visava tão somente o interesse público, porquanto buscava responder à demanda de atendimento com o número adequado de servidores Médicos, e, ao mesmo tempo, pelo princípio da razoabilidade, atender o pleito dos servidores que trabalham nas respectivas Unidades de Saúde em regime de 18h havia 3 anos;**

- a situação irregular fora resolvida de forma imperativa pelo Exmo. Governador de uma vez por todas, com a publicação do Decreto nº 29.018/08 em 05/05/08, fixando jornada máxima de 12h contínuas.

101. Constata-se aqui a semelhança entre as considerações da Subsecretária em Fator Humano em Saúde em 2008 e o Ofício nº 1697/2016-GAB-SES (e-Doc F09FD1C0-c), encaminhado em atendimento à Decisão nº 2937/2016. **As alegações da Subsecretária reforçam a interpretação exposta no §12 desta Instrução, no sentido de que a jornada de 18h consubstancia reivindicação dos profissionais de saúde, e que a Secretaria se vê premida a atender ao pleito,**

c:\temp\9c94bdc.doc



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



sob pena de o serviço de saúde restar prejudicado pela insubordinação dos servidores.

102. De volta ao Processo nº 2101/00: o corpo técnico constatou que, não obstante o Decreto nº 29.018/08 ter imposto o limite de 12h contínuas de jornada, havia na escala de plantões médicos³⁵, até o fim daquele mês, profissionais com 18h e até 24h consecutivas de jornada, conforme amostra dos Hospitais Regionais de Planaltina e Brazlândia (fls. 526/528 – Processo nº 2101/00). Tratam-se justamente de regiões da periferia do DF mencionadas pela SES/DF nos Ofícios nº 1697/2016-GAB-SES (e-Doc F09FD1C0-c) e nº 2896/2016-GAB/SES (e-DOC 04CA63D5-c), o que corrobora o alegado pela Secretaria quanto à maior dificuldade de fixar profissionais nessas regiões.

103. Conforme apontado em cota aditiva do então Inspetor da então 2ª ICE, a SES/DF publicou, em 30/05/08, o Decreto nº 29.093/08 determinando a redução da despesa mensal com horas extras, por meio da ampliação da carga horária e da nomeação de novos servidores, a fim de adequar os gastos na área de saúde aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³⁶. Esse e o Decreto nº 29.018/08

³⁵ Conforme consulta em 20/05/08 à página: http://extra.saude.df.gov.br/sissaude/te_listaescalas.php

³⁶ DECRETO Nº 29.093, DE 29 DE MAIO DE 2008. DODF de 30.05.2008 Autoriza a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a conceder ampliação de carga horária e admitir concursados com vistas à substituição de horas extras, e dá outras providências. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; Considerando o inarredável propósito do Governo do Distrito Federal de respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – e o seu efetivo cumprimento; Considerando os gastos realizados nos últimos doze meses (junho/2007 a maio/2008) com horas extras na área da saúde, no montante de R\$ 78,4 milhões, equivalente a R\$ 6,5 milhões/mês; **Considerando a necessidade de se promover a redução de custos com pessoal sem prejuízo na oferta do serviço de saúde à população, DECRETA: Art. 1º. Determinar, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, que, pela eficiência e racionalização, efetue a redução, administrativamente, de 8% (oito por cento) da despesa mensal com horas extras a partir de 1º de julho de 2008. Art. 2º. Autorizar a ampliação de carga horária para servidores ocupantes de cargos efetivos e a nomeação de novos servidores com vistas a reduzir a carência atualmente atendida com a realização de horas extras. § 1º - A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal deverá dar prioridade à ampliação de carga horária dos atuais ocupantes de cargos efetivos. § 2º - A Portaria de concessão das 40 (quarenta) horas, com os nomes dos atuais servidores que vierem a optar, será publicada, para os efeitos deste Decreto, até o dia 1º de julho de 2008. § 3º - Somente após a ampliação da jornada de trabalho dos atuais servidores, poderão ser feitas nomeações de pessoal concursados para suprir a demanda remanescente. § 4º - Aos novos servidores nomeados, poderá a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal oferecer a opção pela jornada de 40 (quarenta) horas, condicionada às regras do artigo 2º e limitada ao quantitativo necessário para redução das horas extras atualmente realizadas. § 5º - A ampliação de carga horária, bem como a nomeação de concursados, de que trata o caput, dar-se-ão na proporção direta de uma hora de jornada regular para cada hora extra substituída. § 6º - A substituição das horas trabalhadas de forma extraordinária pelas horas que compõem a carga horária regular, dentro de um mesmo nível salarial, implicará em uma economia média de 60% (sessenta por cento) do valor pago para cada hora extraordinária correspondente. § 7º - A nomeação de concursados, de que trata o caput, implicará em uma economia média de 30% (trinta por cento) do valor global médio mensal relativo ao pagamento das horas extras atualmente realizadas, deduzidos os 8% (oito por cento)**



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



revelariam o esforço da Secretaria para equacionar a questão das horas extras excessivas (fls. 530/531 – Processo nº 2101/00).

104. Não obstante a cota aditiva do Inspetor, o Tribunal, em 12/02/09, por meio da Decisão nº 653/09, item V³⁷, considerou não cumprido o item III.b da Decisão nº 210/07, uma vez que, na prática, verificou-se a manutenção de escalas com 18h e até 24h contínuas.

105. De qualquer forma, em 28/05/08, poucos dias após a verificação pelo corpo técnico das escalas no sítio eletrônico da SES/DF, o Decreto nº 29.018/08 fora republicado (sob a justificativa de que a publicação original saíra com incorreção), excluindo o limite de 12h contínuas de jornada e conferindo aos Secretários de Estado competência para regulamentação das escalas de trabalho de seus servidores:

Decreto nº 29.018/08 – republicação em 28/05/08

(...) Art. 5º Para os serviços que exigem atividades contínuas de 24 horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de revezamento, observada a carga horária à qual o servidor está sujeito.

Art. 6º Compete aos Secretários de Estado e aos titulares dos órgãos integrantes do Governo do Distrito Federal

de redução estabelecidos no artigo 1º deste Decreto. Art. 3º. Compete à Corregedoria-Geral do Distrito Federal, em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal, o acompanhamento, mensal, da implementação das medidas constantes deste Decreto e da conseqüente redução nos gastos com hora extra. Art. 4º. Ficam excluídas dos efeitos deste Decreto as horas extras referentes ao Programa Fila Zero de Cirurgia e ao atendimento em Eventos Externos. Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal apresentará, a cada trimestre, proposta, para o trimestre seguinte, de concessão de horas extras para os casos estabelecidos no caput. Art. 5º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário.

³⁷ O Tribunal, por maioria, de acordo com a proposta do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento dos Ofícios nºs 3104/2007-GAB/SES, de 4.12.2007, e 004/2008-GAB/SES, de 3.1.2008, e 102/2008-GAB/SUFAH/SES, de 9.5.08, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal; das Notas nºs 160/2007-CJP, de 9.7.2007, 31/2008-CJP, de 23.1.2008, 70/2008-CJP, de 25.2.2008, todas da Consultoria Jurídica desta Casa (...) IV. pelo cumprimento do inciso III, alínea "a", da Decisão nº 210/2007; **V. pelo não-cumprimento do inciso III, alínea "b", da Decisão nº 210/2007, determinando ao Secretário de Estado de Saúde que, no prazo de trinta dias: a) apresente justificativas nos termos do parágrafo 19 do Relatório de Inspeção nº 2.0014/08, sob pena de aplicação das sanções dos artigos 57, inciso IV, e 60 da Lei Complementar nº 01/94, bem como de outras penalidades cabíveis; b) adote as providências que se fizerem necessárias ao exato cumprimento do inciso III, alínea "b", parte final, da Decisão nº 210/2007;** VI. autorizar a remessa à Secretaria de Estado de Saúde em pauta de cópias do Relatório de Inspeção 2.0014/08, da Informação nº 015/2008, do Parecer nº 1197/08-CF, do referido Relatório/Voto e desta decisão. Vencidos o Revisor, Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, que manteve o seu voto, e a Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que votou pelo acolhimento da cota do inspetor da 2ª ICE.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



regulamentar as escalas de trabalho de seus servidores de forma a atender à peculiaridade de cada serviço. (...)

106. Em 30/03/09, foi publicada Portaria de 24/03/09 dispondo sobre os horários de funcionamento das Unidades Assistenciais e Administrativas da SES e sobre a distribuição de jornada dos servidores, estabelecendo, tal qual a Portaria nº 185/04, um limite de 18h ininterruptas de trabalho, com um intervalo mínimo de 6h entre uma jornada e outra de trabalho:

Portaria de 24 de março de 2009 – DODF de 30/03/09

(...)

Art. 7º - Para os serviços que exigem atividades contínuas de 24 horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de revezamento, observada a carga horária à qual o servidor está sujeito, nas seguintes modalidades:

I – plantão diurno de 6 (seis) horas, de 07:00 as 13:00 (sete as treze) horas ou de 13:00 as 19:00 (treze as dezenove) horas, ou diurno de 12 (doze) horas, de 07:00 as 19:00 (sete as dezenove) horas;

II – plantão noturno de 12 (doze) horas, de 19:00 as 07:00 (dezenove as sete) horas.

Parágrafo único: Fica proibida adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 18 (dezoito) horas de trabalho.

Art. 8º - Para a elaboração da escala de serviço, a chefia imediata deverá observar a carga horária semanal contratual do servidor efetuando a compensação das horas excedentes ou devidas, nas semanas seguintes, visando a adequação da respectiva carga horária.

§ 1º A elaboração da escala deverá iniciar pela carga horária contratual.



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



§ 2º Quando houver necessidade de escala de serviço extraordinário, a mesma só poderá ser elaborada se previamente autorizada, por escrito, pelo Secretário de Estado de Saúde, devendo ser realizada após a total distribuição da carga horária contratual.

§ 3º Para a distribuição da jornada de trabalho serão utilizadas as legendas constantes no anexo II.

Art. 9º - Quando escalado em jornada ininterrupta de 18 (dezoito) horas, deverá ser respeitado um intervalo de, no mínimo, 06 (seis) horas entre uma jornada e outra de trabalho.

Art. 10 - Deverá ser respeitado o limite máximo de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, nos termos do inciso XIII do artigo 7º combinado com artigo 39 § 3º da Constituição Federal. (...)

107. Essa Portaria foi tornada sem efeito em 08/06/09 pela Portaria de 04/06/09³⁸, ripristinando a Portaria nº 185/04, o que, para fins de limitação da jornada diária e do estabelecimento de intervalo interjornada mínimo, não provocou alterações normativas.

108. Justificando o não cumprimento do item III.b da Decisão nº 210/07, o então Gerente de Pessoal Ativo da Subsecretaria do Fator Humano em Saúde da SES/DF afirmou o seguinte (fls. 611/616 – Processo nº 2101/00):

- quanto à implementação do módulo de escalas no SIGRH: a Secretaria de Saúde estaria aguardando a conclusão de trabalhos relativos à padronização das legendas das escalas de serviço a fim de solicitar, em definitivo, a implementação de módulo no SIGRH à Secretaria de Planejamento e Gestão. Até então, havia uma multiplicidade de legendas utilizadas na elaboração das escalas por cada Unidade de Saúde. Ademais, o encerramento do contrato com a CODEPLAN em out/2007 impossibilitaria quaisquer alterações no SIGRH;

- quanto à jornada limitada em 12h contínuas: **aquela Gerência já teria realizado estudo juntamente com os demais setoriais de pessoal, bem como elaborado**

³⁸ PORTARIA DE 4 DE JUNHO DE 2009.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso "X" do artigo 204, do Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 40, de 23 de julho de 2001, resolve: TORNAR SEM EFEITO a Portaria de 24 de março de 2009, publicada no DODF nº 61, de 30 de março de 2008, página 44. AUGUSTO CARVALHO



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



minuta da nova Portaria de jornada de trabalho encaminhada ao GAB/SES para análise, estando no aguardo da publicação da nova Portaria.

109. Depreende-se então que, ainda em 2009, haviam sido realizados os estudos necessários para viabilizar a redução da jornada diária máxima dos servidores da Secretaria, o que reforça o entendimento pela desnecessidade da criação de uma Comissão para efetuar estudo detalhado sobre as correções a serem feitas na Portaria nº 199/2014.

110. Restando não atendido o item III.b da Decisão nº 210/07, o item IV da Decisão nº 1231/2010 reiterou a determinação contida no item V da Decisão nº 653/09. Posteriormente, a Decisão nº 5933/2010 também reiterou a determinação pelo cumprimento do item V.b da Decisão nº 653/2009, alertando o titular da SES/DF quanto à possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, IV, da Lei Complementar nº 01/94. Ainda, a Decisão nº 5731/2011 mais uma vez determinou ao Secretário de Saúde o envio das informações ainda faltantes requeridas pelas Decisões anteriores.

111. Uma vez que o cargo de Secretário de Saúde tivera diferentes titulares no ínterim 2007-2011, cada ex-titular encaminhou suas razões de justificativa. Da defesa de Fabíola de Aguiar Nunes³⁹ (fls. 701/708 – Processo nº 2101/00), extrai-se que a SES/DF firmou em 2009 o Contrato nº 058/2009-SES/DF objetivando a prestação de serviços de implementação e treinamento na solução do projeto SIS – Sistema Integrado de Saúde, **o que demandou a formação de um Grupo de Trabalho (GT) com o intuito de padronizar e aprimorar as rotinas relacionadas às escalas de serviços da Rede Hospitalar, alinhando as determinações emanadas pelos órgãos do controle interno e externo.**

112. O Trabalho do GT resultou nas Portarias nº 19/11 (DODF de 03/03/11) e nº 145/11 (DODF de 12/08/11). A primeira constituiu uma Comissão Permanente de Horas-Extras com o intuito de avaliar, controlar e fiscalizar a utilização das horas extras na SES/DF⁴⁰. Já a Portaria nº 145/2011, revogando a Portaria nº 185/04,

³⁹ Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal no período de 10/06/2010 a 31/12/2010

⁴⁰ Portaria nº 19, de 1º de março de 2011 O SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso X, do artigo 204 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 40, de 23 de julho de 2001 e, Considerando os princípios Constitucionais da Administração Pública de moralidade, publicidade, impessoalidade, legalidade e economicidade; Considerando o Decreto nº 32.713, de 1º de janeiro de 2011, que estabelece situação de Emergência no âmbito da Saúde Pública do distrito Federal; Considerando a necessidade de atendimento médico-



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



dispôs sobre os horários de funcionamento das Unidades Assistenciais e Administrativas da SES, elaboração de escalas de serviços e distribuição de carga horária de trabalho dos servidores, fixando em seu art. 8º o limite de jornada diária em 12h ininterruptas, fazendo explícita menção às Decisões nº 210/2007 e 1231/2010 deste Tribunal:

hospitalar da população do Distrito Federal; Considerando a necessidade de readequação dos processos de trabalho em conformidade com os princípios do Sistema Único de Saúde; Considerando a recente autorização para ampliação do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Saúde, por parte da Câmara Legislativa, com a imediata elaboração de Edital para realização de Concurso Público para futuras contratações: RESOLVE: Art. 1º Instituir Comissão Permanente, composta pelos servidores abaixo relacionados para, sob a coordenação do primeiro, avaliar, controlar e fiscalizar a utilização das horas extras na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. CLÁUDIA MACHADO DE SOUSA, matrícula 137.346- 3, MARINEUSA APARECIDA BUENO, matrícula 145.458-7, ROSIMAR DE OLIVEIRA CAMPOS, matrícula 172.482-7, ISABEL DOS REIS SILVA OLIVEIRA, matrícula 1432.316-8. Art. 2º A Comissão Permanente será subordinada ao Subsecretário de Atenção a Saúde. Parágrafo único. A Comissão reunir-se-á sempre que a demanda assim o requerer, sem prejuízo das atribuições habituais de seus integrantes. Art. 3º À Comissão Permanente compete: I - Receber os processos referentes à solicitação de horas extras das Unidades Hospitalares e de Outros Serviços da SES/DF endereçados a Subsecretaria de Atenção a Saúde; II - Coletar os dados referentes aos processos como: serviço solicitante; data de entrada; número do processo; número de horas extras solicitadas por categoria e serviço executado; data da saída; destino e número de horas extras autorizadas; III - Analisar o número de horas semanais necessárias no serviço, número de horas existentes, número de horas bloqueadas permanentes e temporárias e déficit de horas da unidade; IV - Analisar a distribuição da carga horária contratual e de horas extras de cada unidade/serviço solicitante; V - Analisar o número de horas extras solicitadas, se dentro do teto estipulado para cada Unidade/serviço; VI - Analisar a produtividade dos Núcleos/Unidades/Serviços que utilizam o serviço extraordinário; VII - Analisar o preenchimento dos Formulários já instituídos para a solicitação das horas extras de cada Unidade/serviço solicitante; VIII - Controlar e fazer cumprir o teto de horas extras autorizado pelo Governador do Distrito Federal para a Secretaria de Estado de Saúde do DF; IX - Apresentar relatório mensal do número de horas extras utilizadas pelas Unidades/ Serviços por categoria; X - Apresentar relatório mensal do número de profissionais a ser contratado para que as Unidades/ Serviços funcionem sem a utilização do serviço extraordinário; XI - Restituir o processo às Unidades/Serviços para correção de irregularidades constatadas; XII - Receber os processos referentes à solicitação de horas extras até o 15º dia do mês anterior ao mês de referência; XIII - Encaminhar os processos referentes à utilização das horas extras ao Gabinete do Secretário de Saúde após análise e estando de acordo ou não com o pagamento; XIV - Realizar visita às Unidades/Serviços que utilizam as horas extras sempre que houver necessidade de esclarecimentos e correções. Art. 4º Ao Diretor do Hospital/Serviços compete: I - Encaminhar os processos referentes ao serviço extraordinário no prazo determinado; II - Avaliar a utilização das horas extras pelas unidades solicitantes a fim de otimizar o recurso existente; III - Responsabilizar-se pelas informações constantes nos processos e pelo fiel cumprimento das horas extras. Art. 5º Ao Chefe do Núcleo/Unidades/Serviço compete: I - Encaminhar a solicitação à Direção da Unidade/Serviço no prazo estabelecido; II - Elaborar a escala atendendo a necessidade da população, principalmente nos serviços de emergência, com distribuição homogênea de profissionais por período e por setor. Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. RAFAEL DE AGUIAR BARBOSA

c:\temp\9c94bdc.doc



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



Portaria nº 145/2011 – DODF de 12/08/2011

Art. 8º Nos serviços que exigem atividades contínuas de 24 (vinte e quatro) horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de compensação, observada a jornada de trabalho à qual o servidor está sujeito, nas seguintes modalidades:

I. plantão diurno de 6h (seis horas) diárias será: das 7h às 13h (sete às treze horas) ou das 13h às 19h (treze às dezenove horas);

II. plantão diurno de 12h (doze horas) diárias será: das 7h às 19h (sete às dezenove horas);

III. plantão noturno de 12h (doze horas) diárias será: das 19h às 7h (dezenove às sete horas).

§ 1º Fica proibida adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho, nos termos das Decisões nº 210/2007 e 1231/2010-TCDF.

§ 2º O servidor que presta serviços em regime de compensação, quando escalado em plantão de 12 (doze) horas, deverá haver um intervalo de, no mínimo, 6 (horas) horas entre uma jornada de trabalho e outra, ainda que possua mais de um vínculo.

§ 3º Quando da compensação de carga horária, deverá ser respeitado o limite máximo de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, nos termos do inciso XIII do art. 7º combinado com art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal de 1988.

113. As razões de justificativa de Joaquim Carlos da Silva de Barros Neto (fls. 782/786 – Processo nº 2101/00) repisaram as informações trazidas por Fabíola de Aguiar Nunes, destacando que no SIS foi criado o Módulo de Escala, com padronização de nomenclaturas e critérios de carga horária, implantado em toda a SES/DF desde out/2011, apresentando interface com a página eletrônica da SES/DF na internet (www.saude.df.gov.br). Nas justificativas, destacam-se entre os benefícios da revogação da Portaria nº 185/04 o estabelecimento de critérios para carga horária mínima e máxima, com a proibição de carga horária superior a 12h. Assim, fica claro que **a edição da Portaria nº 145/2011 decorreu de um processo de melhoria das rotinas de trabalho nas escalas de serviços da rede hospitalar, conduzido ao longo de mais de dois anos de reuniões do Grupo de Trabalho (fls. 810/813 – Processo nº 2101/00).**

114. O corpo técnico deste Tribunal reconheceu o aprimoramento do controle da prestação de horas extras pelos servidores da saúde, graças à conjugação do módulo de escalas disponibilizado na internet – controle social – com

c:\temp\9c94bdc.doc



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



a criação de uma comissão permanente de horas-extras dentro da Secretaria – controle interno (fl. 979 do Processo nº 2101/00), no que foi seguido pelo MPCDF que, não obstante, destacou que o controle na prestação de horas extras só seria mais efetivo com a adoção do ponto eletrônico. A Corte então, em 25/04/13, proferiu a Decisão nº 1824/2013, tendo por parcialmente atendido o item III.b da Decisão nº 210/07 e recomendando à SES/DF o aperfeiçoamento dos controles de horário dos servidores, preferencialmente por meio de sistema automatizado, a fim de evitar irregularidades na carga horária de trabalho, e os autos do Processo nº 2101/00 foram arquivados⁴¹.

115. Neste ponto, a inconstância da Secretaria quanto à regulamentação da carga horária diária máxima de seus servidores parecia encerrada, uma vez que, conforme exposto, a Portaria nº 145/2011 decorreu de todo um processo de reestruturação do controle das escalas, observando as determinações dos órgãos de controle interno e externo. Porém, as reivindicações dos servidores pelo retorno do limite anterior de 18h persistiram, resultando na Portaria nº 199/14, conforme exposto em pormenores mais adiante na Instrução.

116. Ademais, o contexto de falta de controle e de permissão anti-econômica ao exercício de horas extraordinárias pelos servidores da SES/DF, evidenciado pelo Processo TCDF nº 2101/00, reforça o entendimento pela ilegalidade do §4º do art. 8º da Portaria nº 199/14. Embora o mencionado Processo trate de situações auditadas em anos anteriores, declarações deste ano do atual Secretário de Saúde, Humberto Fonseca, sugerem que pouco se avançou no sentido de conferir maior eficiência nos gastos com horas extraordinárias. Conforme trazido pelo portal “Política Distrital” em abril deste ano, o atual Secretário pretende reduzir os gastos com horas-extras e utilizar parte dos recursos na nomeação de

⁴¹ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Fabíola de Aguiar Nunes (fls. 701/708), Augusto Silveira de Carvalho (fls. 714/723), Luiz Carlos Schimin (fls. 731/736 e anexos de fls. 737/779), Florêncio Figueiredo Cavalcanti Neto (fls. 780/781), Joaquim Carlos da Silva de Barros Neto (fls. 782/786 e anexos de fls. 787/858), Julival Fagundes Ribeiro (fls. 859/864 e anexo de fls. 865/932) e Elias Fernando Miziara (fls. 933/937 e anexo de fls. 938/969), bem como do Anexo V; II. considerar procedentes as aludidas razões de justificativa, tendo em vista que os documentos juntados demonstram que foram adotadas medidas no sentido de dar cumprimento as deliberações da Corte; III. considerar superado o inciso II da Decisão nº 210/07, reiterado pelas Decisões nºs 653/09, 1.231/10, 5.933/10 e 5.731/11; **IV. ter por parcialmente atendido o inciso III, alínea “b”, da Decisão nº 210/07, reiterado pelas Decisões nºs 653/09, 1.231/10 e 5.933/10; V. recomendar à jurisdicionada que envie esforços no sentido de aperfeiçoar os controles de horários dos servidores, preferencialmente, por meio de sistema automatizado, a fim de evitar irregularidades na carga horária de trabalho, o que será objeto de verificação em futura auditoria;** VI. dar ciência desta decisão aos interessados; VII. autorizar o arquivamento dos autos.



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



novos servidores, reconhecendo o histórico desvio de finalidade na concessão do adicional⁴²:

Na avaliação de Fonseca, ao longo dos últimos anos, as horas extras aparentam ser utilizadas para “complementação de renda”, o que configura um desvio de finalidade em relação ao que estabelece a Lei.

“Eu tenho a impressão que nos últimos, muitos anos, que a hora extra só foi utilizada como complementação de renda e não é pra isso que a Lei prevê horas extra. Hora extra é para um trabalho que você não espera. A gente tem caso que a gente tem, por exemplo, um déficit de 200 a 300 horas e 1500 horas pagas no mês. A gente precisa corrigir essas distorções e vamos fazer. Eu tenho dito às pessoas que nos procuram que nossa margem de ineficiência em gestão de pessoas é zero.”, afirmou Fonseca.

B) RELATÓRIO Nº 03/2011-DIFIP/CONT/STC

117. Acerca das determinações emanadas pelo controle interno, destaque-se o Relatório nº 03/2011 – DIFIP/CONT/STC, reproduzido na peça inicial da presente Representação (fls. 20/77 do e-Doc A536D302-e), tratando de exame das concessões de vantagens e parcelas da remuneração dos servidores do Executivo, inclusive das horas-extraordinárias pagas aos servidores da SES/DF, no período de set/2010 a jan/2011.

118. Os achados da Controladoria, embora baseados em realidade mais de 10 anos à frente daquela examinada no Processo TCDF nº 2101/00, assemelharam-se aos daquele Processo, revelando a subsistência de controles ineficazes do cumprimento de carga horária e da concessão de horas extraordinárias aos servidores da Secretaria de Saúde em quantitativo superior ao permitido legalmente. Entre os resultados dos exames, destacam-se:

- desrespeito ao limite legal máximo de horas extraordinárias (fl. 24);

⁴² <http://www.politicadistrital.com.br/2016/04/10/horas-extras-nomeacoes-e-40-horas-prometem-melhorar-acesso-aos-usuarios-da-saude-do-df-mas-sindicato-questiona/>



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



- inobservância à excepcionalidade e temporariedade da concessão de horas-extras (autorização de prestação contínua de horas-extras), impondo à pasta gastos superiores aos que seriam necessários para contratação de profissionais de forma a atender a mesma demanda, caracterizando desvio de finalidade e falta de planejamento na concessão (fls. 25/26);
- **carga horária excessiva, decorrente do acúmulo de jornada contratual de 60h com horas-extras (fls. 26/27);**
- aumento, ao longo do exercício de 2010, da despesa mensal com horas extras, a despeito do Decreto nº 30.929/2009⁴³(fls. 28/29);
- **plantões médicos de até 30h consecutivas (fl. 29);**
- desconsideração do interesse público na montagem das escalas de serviço (indícios de que a montagem das escalas para as horas extras seria baseada no interesse de um número restrito de médicos), contrariando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular (fls. 29/30);
- ausência de regulamentação sobre a jornada de trabalho dos servidores da SES/DF, devido às sucessivas revogações de Portarias (fl. 30);
- **descaso com a população devido ao revezamento de atendimento – revezamento de médicos durante plantão (fls. 30/31);**
- ausências injustificadas sem lançamento de falta na folha de frequência, portanto, sem o devido desconto na remuneração (fl. 32);
- pagamento integral de horas-extras a servidora com faltas (fl. 34);
- prestação de horas-extras concomitante com a escala normal de trabalho (fl. 34);
- registro de frequência com número menor que o contratual (fls. 35/36);

⁴³ Na mesma linha do Decreto nº 29.093/08, o Decreto nº 30.929/09 determinou a redução da despesa mensal com horas-extras



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



- adoção de plantão na modalidade de sobreaviso a despeito da ausência de regulamentação (fls. 36/37);

- folhas de frequência assinadas antecipadamente ou em branco (fls. 39/40);

- falta de confiabilidade do sistema TrakCare (ausência de registro de atendimentos) – fl. 44/45;

- ineficácia nos procedimentos disciplinares (arquivamento de processo sem análise das medidas punitivas cabíveis) – fl. 45;

119. Entre as recomendações do Controle Interno à SES/DF, destacam-se:

- abster-se de prorrogar a jornada de trabalho dos profissionais de saúde, em razão dos riscos inerentes à atividade (Subitem III.3.5- Plantão de até 30h consecutivas)

– elaborar e publicar ato normativo específico em vigor no período auditado que regule os horários de funcionamento das unidades assistenciais e administrativas da SES e que trate da distribuição da jornada de trabalho dos servidores efetivos, ocupantes de cargos comissionados e de natureza especial (Subitem III.3.10)

– não autorizar a realização de serviços extraordinários para servidores com carga horária semanal de 60 horas (Subitem III.3.3)

– observar o interesse público na elaboração das escalas de serviço, considerando, especialmente, a demanda da população assistida (subitem III.3.6 - Desconsideração do interesse público na montagem das escalas de serviço)

– orientar as chefias de unidade a acompanharem com rigor o atendimento médico dos plantonistas (Subitem III.3.8 – Descaso para com a População devido ao revezamento de atendimento)

C) TCU – Relatório Sistêmico de Fiscalização

120. Reforçando a situação da saúde pública no DF evidenciada acima, encontra-se o Relatório Sistêmico de Fiscalização – Saúde publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014. Trata-se de compilação de trabalhos realizados pelo TCU em temas de grande relevância na área da saúde.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



121. Sobre a questão “Recursos Humanos”, o Relatório destaca que a proporção médico/habitante média brasileira (17,6 médicos por 10 mil habitantes) é bastante inferior à taxa evidenciada em países ricos, especialmente europeus (33,3 médicos por 10 mil habitantes), segundo dados divulgados em 2013 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Porém, **determinados entes da Federação detêm números próximos ou superiores a países da União Européia, caso do Distrito Federal, com 40,2 médicos por dez mil habitantes**⁴⁴.

122. O relatório destaca ainda a submissão da administração pública aos interesses das categorias profissionais:

(...)A situação de pleno emprego para os profissionais de nível superior na área da saúde, o conhecido corporativismo das instituições representativas desses profissionais, os interesses políticos envolvidos e a mitificação do médico por parte da população acarretam diversas dificuldades no âmbito do sistema de saúde. Uma dessas dificuldades é a submissão da administração contratante aos interesses de categorias profissionais, que foi constatada em alguns estados. Em Sergipe, por exemplo, foi relatado nas entrevistas que algumas categorias médicas estão impondo aos hospitais condições para trabalhar.(...)

123. O trecho destacado acima encontra-se bastante alinhado às considerações da Subsecretária em Fator Humano em Saúde da SES/DF em 2008⁴⁵, em resposta à Nota de Auditoria nº 001/2.101/00 no Processo TCDF nº 2101/2000, bem como ao Ofício nº 1697/2016-GAB-SES⁴⁶ (e-Doc F09FD1C0-c), encaminhado em atendimento à Decisão nº 2937/2016, que evidenciaram a dificuldade da Secretaria em lidar com a insubordinação dos profissionais, os quais desejam determinar a própria escala em função de interesses pessoais. Os §§3º, 4º,

⁴⁴ Conforme documento “Demografia Médica no Brasil”, apresentado em dezembro de 2011 pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) e pelo Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp)

⁴⁵ “(...) a redução da carga horária máxima em 6h provocou o protesto de vários Diretores Regionais de Saúde, porquanto estavam com “dificuldades de fechar as escalas de serviço dos profissionais Médicos”; - essas dificuldades estavam tornando inviável o atendimento à população, implicando incessantes reivindicações para que se retomasse a escala de 18h, adotada por outros órgãos da Administração; (...)”

⁴⁶ “(...)Além da situação preocupante com o estado de desabastecimento da rede pública de saúde, essa Pasta enfrenta outro problema grave gerado pelo déficit de profissionais da saúde. Essa situação dificulta a lotação desses profissionais em áreas de difícil provimento como Brazlândia, Planaltina e Santa Maria.(...)”



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



5º e 6º da Portaria SES/DF nº 199/2014 resultam claramente da submissão da Administração Pública aos interesses das categorias médicas.

124. Ainda sobre o estado de Sergipe, e também muito semelhante à situação evidenciada no DF:

(...) 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. (...)

125. O trecho acima reforça o já mencionado nesta Instrução acerca da estreita relação entre a reivindicação dos profissionais de saúde pelo trabalho em plantões, com intervalos diminutos para descanso, e a faculdade de acumulação de diversos vínculos, sem limites à carga horária ou a intervalos interjornadas expressamente definidos pela legislação.

126. Em Goiás:

Em que pese os questionamentos sobre a possibilidade e regularidade desses arranjos [permissão a que os profissionais realizem outras atividades durante sua jornada de trabalho, sendo convocados caso haja necessidade de atendimento nos hospitais contratantes], eles são adotados muitas vezes para manter o

c:\temp\9c94bdc.doc



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



profissional nos quadros da unidade. Com relativa frequência, os hospitais permitem que seus médicos cumpram as respectivas jornadas de forma concentrada em determinados dias da semana, por exemplo, no caso do profissional que mora em uma cidade e trabalha em outra apenas nos fins de semana. Também é comum a flexibilização informal da jornada, o que pode até permitir o cumprimento da carga horária semanal estipulada, porém várias vezes deixa o atendimento da demanda por uma determinada especialidade ou por um serviço a descoberto em diversos turnos por semana.

127. Especificamente sobre o Distrito Federal, o Relatório do TCU destaca o alto índice de absenteísmo e a apresentação de atestados médicos para encobrir faltas, ante a inércia da Administração em instaurar e concluir processos disciplinares para apurar as irregularidades; além da resistência dos profissionais ao ponto eletrônico:

(...) 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%. 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.(...)

Até mesmo em hospitais onde o controle é realizado por meio eletrônico, foram relatados problemas referentes ao descumprimento da jornada por parte dos profissionais da saúde. Foram identificadas resistências à implantação de um controle mais efetivo das jornadas de trabalho. Por exemplo, no Distrito Federal, foi relatado que na única unidade de saúde na qual se passou a utilizar o ponto eletrônico houve um considerável número de solicitações de aposentadorias ou redução da jornada de trabalho de quarenta para vinte horas. (...)

c:\temp\9c94bdc.doc



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



128. Revela-se assim o contexto de ausência de controle da Administração Pública sobre o efetivo cumprimento da jornada de seus servidores, o que, combinado à faculdade de acumulação remunerada de cargos, permite compreender a insistência dos servidores pela ampliação indiscriminada de jornada.

ALTERAÇÕES DA PORTARIA Nº 145/11 CULMINANDO NA PORTARIA Nº 199/14

129. Reforçando a afirmação de que o §5º da Portaria nº 199/2014 resultou de pleito dos profissionais de saúde pelo elasticimento das jornadas, relata-se a seguir o histórico de alterações da Portaria nº 145/11 após o arquivamento do Processo TCDF nº 2101/00, resultando, finalmente, na Portaria SES nº 199/14.

130. Conforme exposto, a Portaria nº 145/11 proibiu a adoção de jornada ininterrupta superior a 12h de trabalho, além de estabelecer um intervalo interjornada mínimo de 6h antes e após plantões de 12h:

Portaria nº 145/11

(...)

Art. 8º Nos serviços que exigem atividades contínuas de 24 (vinte e quatro) horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de compensação, observada a jornada de trabalho à qual o servidor está sujeito, nas seguintes modalidades:

I. plantão diurno de 6h (seis horas) diárias será: das 7h às 13h (sete às treze horas) ou das 13h às 19h (treze às dezenove horas);

II. plantão diurno de 12h (doze horas) diárias será: das 7h às 19h (sete às dezenove horas);

III. plantão noturno de 12h (doze horas) diárias será: das 19h às 7h (dezenove às sete horas).

§ 1º Fica proibida adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho, nos termos das Decisões nº 210/2007 e 1231/2010-TCDF.

§ 2º O servidor que presta serviços em regime de compensação, quando escalado em plantão de 12 (doze) horas, deverá haver



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



um intervalo de, no mínimo, 6 (horas) horas entre uma jornada de trabalho e outra, ainda que possua mais de um vínculo.(...)

131. O Sindicato dos Médicos (SindMédico) então autuou na SES/DF o Processo nº 0060-013400/2012 solicitando Parecer Jurídico da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria (AJL/SES) sobre a possibilidade de realização de plantão médico de 18h contínuas, anexando, para tanto, parecer de lavra dos advogados do Sindicato (fls. 97/103 - e-DOC A536D302-e).

132. No parecer do SindMédico, os advogados argumentaram que, na forma do art. 57, §3º da LC nº 840/11 e dos arts. 5º e 6º do Decreto nº 29.018/08, a prerrogativa para regulamentar as jornadas é do Secretário de Saúde, não tendo a legislação fixado limitação temporal para as escalas. Sustentaram que as Decisões TCDF nº 210/07 e nº 1231/10 não teriam efeito vinculante, pela ausência de competência do Tribunal para normatizar a questão. Rechaçaram a comparação, evidenciada nas mencionadas Decisões do TCDF, entre as escalas dos médicos e dos professores, argumentando que, dentro de um critério subjetivo, o profissional médico seria aquele que realmente detém conhecimento técnico específico para vislumbrar quanto à manutenção de sua homeostasia ou não. Por fim, destacaram que a discricionariedade do Secretário de Saúde encontra-se limitada pela necessidade de se compor as escalas de forma a atender o interesse público com efetividade, quer seja com 12h ou 18h, não podendo, diante do quadro funcional da saúde, não vislumbrado nas mencionadas decisões do TCDF, fomentar regime de trabalho que venha a ocasionar lacunas de atendimento.

133. Faz-se aqui um parêntese no relato dos desdobramentos do Processo SES nº 0060-013400/2012 para breve análise do parecer do SindMédico.

134. A conclusão do Parecer apresenta como limitação ao poder discricionário do Secretário apenas a necessidade de se viabilizar escalas sem lacunas, destacando ainda que tal necessidade não teria sido ponderada pelas Decisões do TCDF no âmbito do Processo nº 2101/00. Em primeiro lugar, tal preocupação sequer apresenta correlação lógica com a questão tratada. Afinal, fixada a carga horária e o quantitativo de servidores da Secretaria de forma a suprir a demanda dos cidadãos, o limite à jornada diária, qualquer que seja, não provocará lacunas na escala. No entanto, se a jornada, combinada aos intervalos interjornadas, forem tais que desrespeitem a capacidade orgânica laborativa dos servidores, é possível que, apesar de formalmente completa, a escala efetiva apresente lacunas, devido a servidores que, embora escalados, apresentam baixo rendimento ou repousam durante o plantão ou, ainda, ausentam-se ao serviço por cansaço. Em

c:\temp\9c94bdc.doc



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



segundo lugar, quando se fala em “atender o interesse público com efetividade”, muito além de preencher formalmente as escalas de serviço, há que se regulamentar as jornadas de forma a evitar prejuízos à higidez física e mental dos servidores, tanto porque esses têm direito à duração razoável do trabalho quanto porque os cidadãos por eles atendidos correm riscos, inclusive risco de vida, caso sejam tratados por profissional exausto.

135. A respeito da consulta do SindMédico, a AJL/SES, por meio da Nota Técnica nº 726/2012, posicionou-se pela necessidade de se cumprir os limites fixados pela Portaria nº 145/11, dado o poder regulamentar conferido ao Secretário de Saúde pelo Decreto nº 29.018/08. Não obstante, sugeriu envio dos autos à Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal, da Secretaria de Estado da Casa Civil do DF, para que essa opinasse sobre a viabilidade jurídica de alteração da Portaria nº 145/11 com vistas a possibilitar a realização de plantões médicos com duração de 18h ininterruptas, a despeito das Decisões TCDF nº 210/07 e 1231/2010 (fls.104/109 - e-DOC A536D302-e).

136. A Consultoria Jurídica do DF (CJDF) destacou a inexistência de dispositivo legal ou normas do Conselho Federal de Medicina (CFM) fixando explicitamente o tempo máximo de plantões contínuos que um plantonista pode cumprir. Afirmou, com base no inciso VIII do Capítulo II do Código de Ética Médica⁴⁷, aprovado pela Resolução CFM nº 1931/2009, que o profissional médico teria autonomia para determinar jornada de trabalho dentro de seus limites, devendo exercer atividades em jornada tal que seu estado físico não prejudique a eficácia de seu trabalho. Apesar de chamar a atenção para a ausência de normatização acerca de descansos durante plantões de emergência de 12, 18 ou 24h, defendeu a prevalência do bom senso e do previsto nos arts. 61 e 71 da CLT, que fixam o intervalo interjornada mínimo de 11h e o intervalo intrajornada mínimo de 1h e máximo de 2h para jornadas de mais de 6h. Sustentou que, apesar de a jornada máxima de plantões poder ser estabelecida pelo profissional médico, respeitados os limites legais ao repouso e alimentação, a orientação prevalente seria no sentido da possibilidade de acordos coletivos de trabalho estabelecerem as jornadas, bastando a concordância dos profissionais.

⁴⁷ Capítulo II
DIREITOS DOS MÉDICOS

(...)

VIII - Decidir, em qualquer circunstância, levando em consideração sua experiência e capacidade profissional, o tempo a ser dedicado ao paciente, evitando que o acúmulo de encargos ou de consultas venha a prejudicá-lo.



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



137. Assim, concluiu que a Portaria nº 145/11 poderia ser alterada a critério do Secretário de Saúde, ante a inexistência de limites legais ou do CFM à jornada em plantões e a despeito das Decisões TCDF nº 210/07 e 1231/10. Então, **sugeriu a modificação do limite estabelecido pelo art. 8º da Portaria nº 145/11 para 18h e sugeriu aos profissionais médicos que, junto com o sindicato da categoria celebrassem acordo coletivo ou termo de adesão autorizando a ampliação de plantões para 18h** (fls. 111/117 - e-DOC A536D302-e).

138. Mais um parêntese se faz necessário para breve análise do Parecer acima. Defende a CJDF que os profissionais médicos teriam autonomia para fixar a própria jornada, sem, no entanto, apresentar embasamento jurídico para a possibilidade do estabelecimento de acordos coletivos entre servidores e Administração Pública e igualmente sem avaliar a possibilidade de o interesse da classe colidir com o interesse público. **Trata-se de clara advocacia em favor da categoria profissional, o que se desvia da competência do órgão.** Ainda, o próprio Parecer apresenta contradição interna. Apesar de sustentar que os descansos interjornada e intrajornada definidos na CLT devem prevalecer, deixa de constatar que a própria Portaria nº 145/11 já não respeitava tais limites (uma vez que estabelecia descanso de apenas 6h ante jornada de 12h), e ainda sugere aumento da jornada máxima para 18h sem frisar a necessidade de aumento paralelo do período de descanso. Não é feita qualquer ponderação acerca do contexto da saúde pública no DF envolvendo o pleito dos profissionais.

139. **A questão quanto à viabilidade jurídica de alteração da Portaria nº 145/11 com vistas a possibilitar a realização de plantões médicos com duração de 18h ininterruptas deveria ter sido encaminhada pela SES/DF à PGDF, e não à Consultoria Jurídica do DF, uma vez que, conforme o art. 111, VI da LODF, a PGDF é a instituição com competência para prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional⁴⁸.** Por outro lado, conforme o Regimento Interno da Governadoria do Distrito Federal (Decreto nº 22.951/2002), à Consultoria Jurídica do DF competem ações voltadas ao assessoramento jurídico do Governador, o que não era o caso⁴⁹. Ao parecer, o pleito

⁴⁸ Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

(...)

VI – prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional;

⁴⁹ Art. 13. À Consultoria Jurídica, unidade orgânica de direção superior diretamente subordinada à Governadoria do Distrito Federal, compete:

I. prestar direto e imediato assessoramento jurídico ao Governador do Distrito Federal;

II. realizar, quando solicitada, estudos jurídicos, propondo normas e diretrizes sobre assuntos submetidos à decisão do Governador;



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



do SindMédico foi encaminhado à CJDF apenas com o fito de obter algum respaldo institucional para a alteração da Portaria nº 145/11, a despeito de patente a ausência de interesse público nessa alteração.

140. Apesar de o Parecer da CJDF datar de 12/09/2013, antes mesmo dessa data a Portaria nº 145/11 foi alterada pela Portaria SES nº 228/13, publicada no DODF de 03/09/13, a fim de excepcionalizar para os médicos o limite de 12h contínuas de serviço, permitindo somente a eles o retorno ao limite de 18h contínuas de serviço:

Portaria nº 228, de 02/09/13

Art. 1º O § 1º do art. 8º, ambos da Portaria nº 145, de 11 de agosto de 2011, do Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, passam a vigorar com as seguintes redações:

...

Art. 8º...

§ 1º Fica proibida a adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho.

...

Art. 2º O art. 8º da Portaria nº 145, de 11 de agosto de 2011, do Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, passam a vigorar acrescido do seguinte parágrafo quarto:

Art. 8º

...

§ 4º Excepcionam-se do disposto no § 1º deste artigo os profissionais médicos, que poderão trabalhar em jornada ininterrupta de até 18 horas, respeitadas:

III. elaborar e examinar minutas de decretos a serem editados pelo Governador e opinar quanto à sua legalidade, competência e aspecto formal;

IV. jurisdicionar as atividades sob competência do Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal – CEAJUR, nos termos da legislação em vigor.

V. executar outras competências que lhe forem determinadas.

Parágrafo único - A Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal é equiparada, para todos os efeitos, às Secretarias de Estado, possuindo seu titular todas as prerrogativas, direitos e vantagens atribuídas a Secretário de Estado.

c:\temp\A9C94BDC.doc



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



I – as cláusulas de Acordo Coletivo celebrado entre o Sindicato dos Médicos do Distrito Federal e o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal;

II – as condições estabelecidas em termo de opção firmado entre o servidor médico e a Administração Pública, por intermédio da Secretaria de Estado do Distrito Federal.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

141. **Antecipando-se à sugestão da CJDF**, a Portaria nº 228/13 condicionou a realização de 18h seguidas de trabalho ao respeito a Acordo Coletivo entre o Sindicato dos Médicos e o Distrito Federal.

142. O Acordo Coletivo entre o SindMédico e o Distrito Federal, através da SES/DF, representada por seu então Secretário de Saúde Rafael de Aguiar Barbosa, já fora firmado em 30/08/13 e teve por objeto a possibilidade de estipulação de escala de trabalho em turnos de até 18h contínuas para os profissionais médicos, condicionada a expressa opção a ser manifestada pelo profissional. O Acordo garante ainda dispensa de registro de intervalos para descanso e alimentação do profissional, além de local para descanso (fl. 89 do e-DOC A536D302-e). Verifica-se que a menção expressa à dispensa de registro de intervalos para descanso e alimentação já indica que a extensão da jornada é tal que demanda intervalos para descanso superiores aos da jornada padrão.

143. Os fundamentos jurídicos invocados pelo Acordo de Trabalho são os seguintes: as disposições da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho, os arts. 7º, XIII e XXVI e art. 8º, III e VI, da Constituição Federal, bem como o art. 57 da LC nº 840/2011.

144. Verifica-se que a Convenção nº 151 da OIT trata da proteção à liberdade sindical e da proteção ao direito de sindicalização de 'pessoas empregadas pelas autoridades públicas', assim entendidos os empregados públicos bem como os servidores públicos, na forma do Decreto nº 7944/13. Essa Convenção, bem como a Recomendação nº 159 da OIT, foram ratificadas pelo Brasil e, a respeito da negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública, assim dispõem:

CONVENÇÃO Nº 151 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978 (...)

c:\temp\9c94bdc.doc



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



PARTE IV - PROCEDIMENTOS PARA FIXAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas **adequadas às condições nacionais** para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

RECOMENDAÇÃO Nº 159 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978

(...)

1) Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, **os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados. (grifos nossos)**

145. Considerando a posição majoritária da Suprema Corte nas ADIs 492/DF e 554/MT, referentes ao direito de servidores públicos negociarem livremente com a Administração, restou claro que, no Brasil, o ordenamento jurídico impõe uma relação desigual entre Administração e servidor, devendo esse submeter-se a estatuto cujos termos não podem ser por ele livremente pactuados junto à Administração, em respeito ao princípio de supremacia do interesse público. Assim, conclui-se que a ratificação da Convenção nº 151 não confere aos Sindicatos de servidores públicos autonomia negocial, uma vez que se deve respeito aos mecanismos de representação previstos na legislação nacional, e, ademais, **o inciso XXVI do art. 7º da CF, invocado pelo Acordo de Trabalho, não se aplica aos servidores públicos.**

146. Ainda, chama a atenção que o Acordo se baseie no inciso XIII do art. 7º da CF e no art. 57 da LC nº 840/2011. Repisando-se o texto dos dispositivos:

Constituição Federal

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

c:\temp\9c94bdc.doc



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



(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

Lei Complementar nº 840/2011

CAPÍTULO II

DO REGIME E DA JORNADA DE TRABALHO

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.

147. **Ambos os dispositivos tratam do direito à limitação razoável da jornada de trabalho.** O inciso XIII do art. 7º estatui a duração do trabalho normal como sendo não superior a 8h diárias, enquanto o art. 57 fixa a jornada semanal de 30h, o que resulta em 6h diárias na jornada padrão de 5 dias de serviço na semana. **Contraria a finalidade dos dispositivos** o intuito de, baseando-se na faculdade de compensação horária, permitir jornada de 18h seguidas, o que representa mais que o dobro da jornada fixada na CF e o triplo da jornada fixada no art. 57 da LC nº 840/11. Conforme brevemente adiantado no tópico **LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA** desta Instrução, a racionalidade do pleito dos profissionais só pode ser entendida sob o prisma da possibilidade de acumulação remunerada de cargos. O intervalo interjornada mínimo de apenas 6h apoia essa conclusão. Nesse sentido, fica ainda mais clara a violação à finalidade do inciso XIII do art. 7º da CF e do art. 57 da LC nº 840/2011: **dispositivos que tratam da limitação razoável às horas de trabalho foram utilizados como base para maximizar indiscriminadamente a carga horária semanal.**

148. Após a alteração da Portaria nº 145/2011 promovida pela Portaria nº 228/13 e a fim de apurar a jornada de plantão de 18h ininterruptas, **foi instaurado o Procedimento Administrativo nº 08190.030429/13-13 no âmbito da 2ª PROSUS do MPDFT.**

c:\temp\9c94bdc.doc



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



149. Por meio desse procedimento, foi solicitada a cada hospital público do DF a relação nominal de médicos cumprindo jornada de 18h consecutivas, além de esclarecimentos acerca dos registros de entrada e saída no sistema Forponto (se apenas ao final das 18h). Apresentaram relação de vários nomes, eventualmente de todos os servidores médicos lotados na unidade: Hospital de Base, Hospital do Gama, Hospital de Samambaia, Hospital de Taguatinga, Hospital Materno-Infantil de Brasília, Hospital de Brazlândia, entre outros, o que revela que a opção pela realização de plantões de 18h não se trata de excepcionalidade, mas de regra (fls. 119/170 – e-Doc A536D302-e).

150. Foi então realizado levantamento de cumulação de vínculos pelos profissionais submetidos ao cumprimento de jornada laboral estabelecida pela alteração da Portaria nº 145/2011, por meio do cruzamento entre a listagem disponibilizada pelo **HBDF** conforme Ofício nº 807/2014, o Portal da Transparência do GDF e o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde⁵⁰ (fls. 171/182 do e-Doc A536D302-e). O Parecer Técnico nº 598/2014, da Divisão de Perícias internas do Departamento de Perícias e Diligências do MPDFT, revelou a existência de 9 profissionais com mais de 60h semanais de carga horária (de 70h a 128h acumuladas), 7 deles com vínculo em instituições fora do DF. Dos 7 trabalhando em mais de um estado da federação, 3 realizavam mais de 60h cumuladas. Importa notar que a listagem de profissionais do Hospital de Base cumprindo 18h ininterruptas continha 22 nomes (fls.123 e 172 do e-Doc A536D302-e). Ou seja, **de uma amostra de médicos exercendo plantões de 18h seguidas, cerca de 40% acumulavam cargos totalizando mais de 60h semanais. Ainda, cerca de 30% acumulavam cargos em estados diferentes.** A alta porcentagem de médicos acumulando mais de 60h semanais corrobora a afirmação de que a reivindicação dos profissionais visa a maximizar o número de horas cumuladas. Ainda, **pode-se inferir que a realização da carga contratual semanal de forma concentrada em um ou dois dias ocorre também para viabilizar (ao menos formalmente) o trabalho em unidades diferentes da federação.**

151. Posteriormente, o MPDFT requisitou ao Secretário de Saúde, por meio do Ofício nº 343/2015-SEC/2ª PROSUS, de 28/04/2015, a relação nominal de todos os médicos, servidores da SES/DF, que desenvolveram suas atividades incluindo escalas de 18h de serviço consecutivas, no período entre março de 2014 e março de 2015, devendo ser discriminados: 1) matrícula e tipo de vínculo junto à SES/DF, e cargas horárias; 2) escalas relativas a cada matrícula; 3) registro das folhas de ponto e contracheques; 4) produtividade diária (iniciais do nome e nº SES/DF de cada paciente atendido) (fl. 17 do e-Doc 0ADF5B59-e).

⁵⁰ Inclui vínculos privados



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



152. A listagem disponibilizada, de **servidores que cumpriram 18 horas em algum momento no período de março/2014 a março/2015, inclui mais de mil nomes**, o que, mais uma vez, revela o lugar comum da prática de plantões extensos (fls. 23/32 do e-DOC 0ADF5B59-e). Quanto à produtividade dos servidores, a SES/DF informou que os sistemas existentes do DATASUS não disponibilizam a identificação dos usuários atendidos por profissional da área médica, e afirmou que estaria sendo discutida a possibilidade do sistema TrakCare registrar e informar a produtividade solicitada (fl. 34 do e-DOC 0ADF5B59-e).

153. Nas escalas e folhas de ponto, verificam-se casos de jornadas que, apesar de permitidas pela Portaria nº 199/14, são dificilmente factíveis. Exemplos:

- matrícula 01650742/ Hospital Regional de Ceilândia (HRC): 6h de trabalho pela manhã, seguidas de 6h de descanso, e então plantão noturno de 12h combinado com jornada na manhã seguinte de 6h, totalizando 18h ininterruptas. 6h de descanso pela tarde e então outro plantão de 18h ininterruptas (fl. 527 do e-DOC 0ADF5B59-e);

- matrícula 14379864/ HRC: idem acima (fl. 528);

- matrícula 16630483/ UPA São Sebastião/ Clínica Médica: 6h de trabalho à tarde seguidos por plantão noturno de 12h, totalizando 18h ininterruptas, finalizando às 7h da manhã. Novo plantão noturno de 12h iniciando às 19h do mesmo dia seguido por 6h de trabalho na do dia seguinte, totalizando outra jornada de 18h seguidas, com término às 13h. Após 6h de descanso, início de plantão noturno de 12h. Novo plantão noturno de 12h no dia seguinte, seguido de 6h de jornada pela manhã, totalizando novamente 18h seguidas de trabalho (fl. 547);

154. Há também casos que infringem até mesmo a Portaria nº 199/2014, com 24h de trabalho ininterrupto no mesmo vínculo (matrícula 156.138-3 – fl. 560 do e-Doc 0ADF5B59-e) ou 18h ininterruptas em um vínculo e entrada imediatamente em seguida em jornada de 6h em outro vínculo (servidor da especialidade Cirurgia Geral de matrículas 16594037 e 01406876 – fl. 581 do e-Doc 0ADF5B59-e).

155. Ainda no âmbito do procedimento administrativo do MPDFT foram cobrados esclarecimentos da SES/DF acerca da alteração do regulamento, ao que a Subsecretária de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde da Secretaria respondeu inicialmente que:

c:\temp\9c94bdc.doc



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



(...) A categoria médica conseguiu por meio de um acordo sindical a possibilidade de profissional médico realizar plantões com jornada de 18 horas seguidas, conforme cópia anexa.

Nenhuma outra categoria solicitou esta exceção à gestão do SES. O Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem entrou na Justiça solicitando o Direito ao Plantão jornada ininterrupta de 18 horas, esta Subsecretaria está no aguardo da decisão.

Os servidores que trabalham em serviços ininterruptos, ou seja, 24 horas, ao falar de isonomia, neste aspecto, com o profissional do médico, deve ter conhecimento que embora a jornada seja ininterrupta, o trabalho do médico é interrompido entre um e outro atendimento, podendo o mesmo aguardar as demandas em situação de repouso. Não é o caso dos trabalhadores de outras áreas, a exemplo da Enfermagem, que exercem atividades contínuas, caminhando, a pé, muitas vezes só sentam no horário de repouso autorizado. Como bem cita a Excelentíssima Promotora Dra. Maria Isar – as atividades exercidas em um plantão de 18 horas ininterruptas trazem notórios prejuízos à Integridade Física e Mental do servidor, à quantidade de serviço e atenta à própria Ética Profissional (fl. 79 do e-Doc A536D302-e)

156. Chama a atenção na resposta acima que **a única justificativa apresentada para a alteração da Portaria tenha sido o acordo sindical entre a categoria médica e a Administração**. Ademais, ao parecer, no entendimento da Subsecretária, a conclusão quanto aos prejuízos à saúde do servidor de uma jornada de 18h ininterruptas somente se aplicaria às categorias de enfermeiros e técnicos de enfermagem, que, segundo ela, teriam menos oportunidades de descanso ao longo dos plantões, em comparação aos médicos.

157. A afirmação quanto à possibilidade de descansos garantidos durante plantões para os médicos, ao passo que evidencia a divisão hierárquica do trabalho entre as categorias de profissionais de saúde, encontra refutações nos achados do procedimento administrativo MPDFT nº 08190.030429/13-13.

158. Conforme denúncia encaminhada à Corregedoria da SES/DF, gerentes da emergência do Hospital do Gama relataram caso de pediatra de matrícula 130.687-1 que, durante plantão de 18h, teria parado de realizar atendimentos para repousar por algumas horas, deixando longa fila de espera. Tendo sido chamado ao trabalho pelas gerentes, o médico teria então pegado um atestado com outro médico

c:\temp\9c94bdc.doc



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



do hospital. Durante o mesmo plantão, outra médica teria abandonado o posto para descansar, afirmando estar com exaustão e correndo risco de prescrever medicação incorreta aos pacientes. O médico de matrícula 130.687-1 teria ainda informado que processaria a gerente por assédio moral. O relato das intercorrências menciona também a intervenção de enfermeira chamada Natividade, que teria alertado o médico de que, não sendo capaz de realizar plantão de 18h seguidas, deveria solicitar escala mais branda e, acaso com problemas de saúde, deveria pegar o atestado no início do plantão (fls. 330/331 – e-Doc A536D302-e). Verifica-se que Natividade é o nome da enfermeira ocupante do cargo de Subsecretária de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde, que afirmou ao MPDFT que os médicos teriam a possibilidade de descansos ao longo dos plantões, em justificativa à alteração da Portaria nº 145/2011. Acaso se trate da mesma pessoa, mais evidente fica a contradição entre fatos e justificativas à permissão da jornada de 18h para os médicos.

159. Não obstante o reconhecimento da Subsecretária quanto aos riscos da jornada de 18h para a saúde dos profissionais enfermeiros e técnicos de enfermagem, poucos meses depois a Portaria nº 145/2011 foi uma vez mais alterada, pela Portaria nº 130/2014, publicada no DODF de 18/07/14, a fim de permitir aos profissionais enfermeiros o exercício de jornada ininterrupta de 18h seguidas, nos exatos moldes da permissão já conferida aos médicos:

PORTARIA Nº 130, DE 17 DE JULHO DE 2014.

Art. 1º O § 1º do art. 8º, ambos da Portaria nº 145, de 11 de agosto de 2011, do Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, passam a vigorar com as seguintes redações:

...

Art. 8º...

§ 1º Fica proibida a adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho.

...

Art. 2º O art. 8º da Portaria nº 145, de 11 de agosto de 2011, do Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo quinto:

Art. 8º...

§ 5º Excepcionam-se do disposto no § 1º deste artigo os profissionais enfermeiros para possibilitar jornadas de trabalho de até 18 horas ininterruptas, atendidos:



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



I – o acordo celebrado entre o Sindicato dos Enfermeiros do Distrito Federal e o Distrito Federal, por intermédio do Secretário de Estado da Saúde do Distrito Federal;

II – as condições estabelecidas no termo de opção firmado entre o servidor enfermeiro e a Administração Pública, por intermédio da Secretaria de Estado do Distrito Federal.

III – a necessidade de apresentação de requerimento, conforme modelo anexo a esta Portaria, o qual deverá ser aprovado pela chefia imediata e endereçado ao Núcleo de Pessoal da respectiva unidade de saúde. (...) grifo nosso

160. Respondendo aos questionamentos do MPDFT no âmbito do referido procedimento administrativo, o Sindicato dos Enfermeiros relatou ter pleiteado à SES/DF a mesma benesse (sic) já conferida aos médicos, restando decidido em reunião com representantes da SES/DF que a mesma opção de realização de 18h contínuas seria conferida a eles, porém não houve acordo escrito assinado com a Secretaria (fls. 91/91 do e-DOC A536D302-e).

161. O Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal celebrou com a SES/DF um Acordo nos mesmos moldes do celebrado pela Secretaria com o Sindmédico (fls. 86/87 do e-DOC A536D302-e) e a Portaria nº 145/2011 terminou por abrir exceção ao limite de 12h contínuas de trabalho também aos auxiliares e técnicos de enfermagem, de forma que a excepcionalidade se converteu em regra, vide Portaria nº 173/2014⁵¹ (DODF de 11/09/14).

⁵¹ PORTARIA Nº 173, DE 09 DE SETEMBRO DE 2014.

Art. 1º O § 1º do art. 8º, ambos da Portaria nº 145, de 11 de agosto de 2011, do Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, passam a vigorar com as seguintes redações:

...

Art. 8º...

§ 1º Fica proibida a adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho.

...

Art. 2º O art. 8º da Portaria nº 145, de 11 de agosto de 2011, do Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo quinto:

Art. 8º

...

§ 6º Excepcionam-se do disposto no § 1º deste artigo os profissionais auxiliares e técnicos de enfermagem para possibilitar jornadas de trabalho de até 18 horas ininterruptas, atendidos:

I – o acordo celebrado entre o Sindicato dos Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal e o Distrito Federal, por intermédio do Secretário de Estado da Saúde do Distrito Federal;

II – as condições estabelecidas no termo de opção firmado entre os servidores auxiliares e técnicos de enfermagem e a Administração Pública, por intermédio da Secretaria de Estado do Distrito Federal.



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



162. Pouco tempo depois, ocorreu a publicação da Portaria nº 199/2014, revogando a Portaria nº 145/11 e ratificando as três alterações anteriores (DODF de 02/10/14).

163. Resta nítido que, após o arquivamento do Processo nº 2101/00, a SES/DF novamente cedeu à reivindicação de seus servidores e, **a despeito da inexistência de parâmetros técnicos a embasar a decisão de ampliação da jornada diária**, conforme evidenciado pela resposta da Subsecretária de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde ao MPDFT, retornou ao limite da Portaria nº 185/04, de 18h contínuas de trabalho.

164. Do relatado procedimento administrativo do MPDFT resultou a **Recomendação nº 08/2015 – 2ª PROSUS**, de junho de 2015 (fls. 2/15 do e-DOC 0ADF5B59-e), destinada ao Secretário de Estado de Saúde, orientando-o a:

1) revogar imediatamente, de ofício, ante sua manifesta ilegalidade, o §5º do art. 8º da Portaria nº 199/2014, bem como seus respectivos incisos;

2) proibir jornada de trabalho de profissionais da saúde por período superior ao permitido na LC nº 840/2011, não permitindo, em nenhuma hipótese, a prorrogação de jornada por mais de 2h diárias;

3) promover restrições automáticas no sistema Trakcare e Forponto que impeçam o registro de jornadas de trabalho em desacordo à recomendação;

4) permitir a visualização das escalas de serviço dos profissionais de saúde nos endereços eletrônicos da SES/DF e da Transparência, e das horas extras trabalhadas, com filtros que impossibilitem o descumprimento das disposições contidas no art. 7º, XIII, da CF c/c os arts. 57 e 60 da LC nº 840/2011, zelando para que ambas tenham conteúdo idêntico em ambos os

III – a necessidade de apresentação de requerimento, conforme modelo anexo a esta Portaria, o qual deverá ser aprovado pela chefia imediata e endereçado ao Núcleo de Pessoal da respectiva unidade de saúde.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



endereços eletrônicos e que traduzam a efetiva jornada de trabalho dos servidores.

5) se abster de assinar novos acordos coletivos com sindicatos, por absoluta impossibilidade legal, em face da ausência de autonomia negocial dos entes públicos;

165. Conforme reconhecido pelo MPDFT, todo o processo de alteração da Portaria nº 145/11 revela a **ausência de motivação** concreta, isto é, de pressupostos de fato que justificassem expectativa de melhorias ao serviço de saúde em decorrência da alteração normativa. Com o encaminhamento do pleito do SindMédico à Consultoria Jurídica do DF e obtenção de Parecer sugerindo a celebração de Acordos Coletivos, a alteração da Portaria nº 145/11 ganhou um embasamento jurídico apenas aparente, dada a invalidade dos Acordos. Assim, os §§3º a 6º do art. 8º da Portaria nº 199/2014 carecem de legitimidade e respaldo social.

166. Com a publicação da Lei nº 9784/99 regulando o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tornou-se clara, como regra geral, a necessidade de motivação dos atos administrativos. A Lei nº 9784/99 é aplicada no DF por força da Lei Distrital nº 2834/01 e, em seus arts. 2º e 50, assim dispõe:

Lei nº 9784/99 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

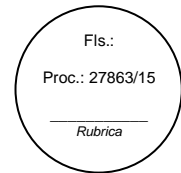
II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

c:\temp\9c94bdc.doc



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



IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

(...)

CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.



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



§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

167. O art. 2º da lei traz em seu inciso VII a necessidade de indicação dos pressupostos de fato e de direito como critério geral a ser observado nos processos administrativos. No art. 50, o rol de situações que ensejam a necessidade de motivação dos atos administrativos acaba por abarcar a totalidade dos atos administrativos, dada a amplitude o inciso I: deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, todos os atos que afetem direitos ou interesses. O ato aqui tratado, qual seja, a Portaria nº 199/14, afeta diretamente o direito à saúde dos cidadãos (art. 196 da CF), ou seja, o próprio interesse público. Ainda, é possível enquadrar o ato aqui analisado no inciso VIII do art. 50, uma vez que a Portaria nº 199/14 revogou a Portaria nº 145/11, **a qual, repise-se, trazia limite de jornada em observância a determinação do TCDF e recomendações do Controle Interno.**

168. É evidente a dinâmica de poder entre Administração e servidores neste caso específico, numa clara inversão do que se propõe a ser um regime estatutário. Em vez de submeter os servidores a um estatuto guiado pelo interesse público, a Administração se submeteu ao interesse das categorias.

169. **RISCOS À SAÚDE DOS PROFISSIONAIS E À QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO**

170. Em um primeiro momento, poder-se-ia argumentar que bastaria o reforço dos controles da Secretaria a fim de garantir o cumprimento das jornadas de seus servidores, independentemente da extensão dessas e dos intervalos interjornada definidos em regulamento. Dado o exposto contexto de alterações normativas, é possível conjecturar que sequer haveria reivindicação por jornada de trabalho tão extensa e com intervalo interjornada tão reduzido caso a frequência, produtividade e qualidade da assistência prestada pelos profissionais de saúde fosse efetivamente controlada pela SES/DF.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



171. Ocorre que a combinação de uma jornada de 18h com um período de descanso mínimo de apenas 6h encontra-se absolutamente destoante de quaisquer regulamentações encontradas na legislação brasileira, conforme já exposto. Ademais, vai na direção contrária ao que a literatura científica revela acerca dos efeitos da privação de sono decorrente de jornadas estendidas, trabalho noturno e trabalho em turnos de revezamento sobre a ritmicidade biológica e estado psíquico de profissionais da saúde.

172. No artigo de revisão “Os plantões médicos, o sono e a ritmicidade biológica”⁵², foram analisados estudos a respeito dos efeitos psicomotores e comportamentais decorrentes da privação de sono em profissionais da saúde trabalhando em turnos alternantes ou plantões. No trecho abaixo, o artigo expõe o consenso na literatura científica acerca dos efeitos da privação de sono sobre o humor e a especial relevância desse efeito em um prestador de serviço que trabalha com o cuidado de pacientes:

Há um consenso na literatura quando se analisa os efeitos da privação aguda ou crônica de sono sobre o humor na população em geral e em populações médicas. São comuns o aparecimento de hostilidade, angústia, ansiedade, tensão, confusão, fadiga, depressão e um crescente aumento dos sintomas depressivos (2,4,7,8).

Samkoff e Jacques(1), em revisão de estudos com médicos, relatam que os estados de humor sofrem claras mudanças com a diminuição do sono, encontrando um **aumento da hostilidade e raiva após apenas uma noite de redução de sono**. Observam, porém, que esse fato se agrava conforme aumentam os meses de trabalho com regime de plantão intercalado com jornadas diurnas regulares.

Dados referentes aos estados de humor, embora subjetivos, são especialmente relevantes, em função da importância que a relação médico-paciente tem para o desenvolvimento da profissão, e o humor pode desempenhar um papel significativo na percepção dos cuidados de saúde, afetando a habilidade dos médicos e prejudicando o funcionamento satisfatório da equipe de saúde, por vezes com efeitos deletérios para o paciente.

⁵² Gaspar, S., Moreno, C., & Menna-Barreto, L.. (1998). Os plantões médicos, o sono e a ritmicidade biológica. *Revista da Associação Médica Brasileira*, 44(3), 239-245.



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



É importante reconhecer que a deterioração do desempenho noturno pode ser afetada, tanto pela redução aguda e crônica do sono como pela perturbação dos ritmos biológicos, quando o trabalho é realizado na fase "errada" destes. Vários são os estudos mostrando que o desempenho mental à noite é comparável com o desempenho após consumo de álcool ou com o desempenho durante o dia após privação de sono(12).⁵³

173. Uma compilação de estudos acerca dos efeitos da privação de sono pode ser encontrada na declaração do American College of Obstetrics and Gynecologists (ACOG) intitulada *Fatigue and Patient Safety*⁵⁴ ("Fadiga e Segurança dos Pacientes", em tradução livre), que alerta para os prejuízos sobre o desempenho de médicos em decorrência da fadiga e mesmo da privação parcial de sono. O documento destaca que estudos comparando médicos de pronto-socorro descansados com outros que haviam laborado por plantões noturnos seguidos detectaram que a interrupção no sono causada pelo trabalho em turnos teve efeito significativo tanto na memória visual quanto no desempenho cognitivo⁵⁵. Outro estudo apontou risco aumentado de complicações cirúrgicas quando os médicos haviam tido oportunidades de sono inferiores a 6h⁵⁶. Interessa ainda notar que a Declaração aponta que **como os médicos podem não ser capazes de facilmente detectar o grau de sua própria fadiga, pode ser prudente que grupos ou departamentos adotem processos que forneçam cuidado auxiliar quando o cansaço do profissional puder reduzir a qualidade do serviço prestado**. Assim, a Declaração do ACOG opõe-se à afirmação do SindMédico no Processo GDF nº 0060-

⁵³ 1. Samkoff JS, Jacques CHM. Review of studies concerning effects of sleep deprivation and fatigue on residents' performance. *Acad Med* 1991; 66(7): 68793
2. Sales PP, Berna MG, Jiménez AP *et al*. La privación de sueño y su efecto sobre el estado de animo y el rendimiento de los residentes. *Rev Clin Esp* 1993; 173(7): 3846.
4. Waeckerle JF. Circadian rhythm, shiftwork, and emergency physicians. *Ann Emerg Med* 1994; 24(5): 95962.
7. Orton DI, Gruzelier JH. Adverse changes in mood and cognitive performance of house officer after night duty. *Br Med J* 1989; 288: 213.
8. SmithCoggins R, Rosekind MR, Buccino KH. Relationship of day versus night sleep to physician performance and mood. *Ann Emerg Med* 1994; 24(5): 92834.
12. Corlett EN, Queinnec Y, Paoli P. Suggestions of methods for introducing change. *In* Corlett EN, Queinnec Y, Paoli P (eds). *Adapting shiftwork arrangements*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1988; cap 3.2: 7291.

⁵⁴<http://www.acog.org/Resources-And-Publications/Committee-Opinions/Committee-on-Patient-Safety-and-Quality-Improvement/Fatigue-and-Patient-Safety>

⁵⁵ Rollinson DC, Rathlev NK, Moss M, Killiany R, Sassower KC, Auerbach S, et al. The effects of consecutive night shifts on neuropsychological performance of interns in the emergency department: a pilot study. *Ann Emerg Med* 2003;41:400-6.

Dula DJ, Dula NL, Hamrick C, Wood GC. The effect of working serial night shifts on the cognitive functioning of emergency physicians. *Ann Emerg Med* 2001;38:152-5.

⁵⁶ Rothschild JM, Keohane CA, Rogers S, Gardner R, Lipsitz SR, Salzberg CA, et al. Risk of complications by attending physicians after performing nighttime procedures. *JAMA* 2009;302:1565-72.



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



013400/2012 (fl 101 do e-DOC A536D302-e) no tocante à capacidade de os profissionais médicos, pelos seus conhecimentos técnicos, detectarem a perda da própria homeostasia.

174. Há de se reconhecer que, ainda que o tempo efetivamente trabalhado pelos profissionais de saúde no setor público do Brasil seja inferior à jornada estipulada, resultando em pagamentos excessivos de horas extras e plantões, não se pode afirmar que esses profissionais não estejam, ainda assim, sobrecarregados. Na verdade, é bastante enraizado na cultura médica ocidental a realização de jornadas extensas, a começar pelo internato e residência médica, período de carga horária particularmente excessiva, a suscitar a preocupação de entidades de diversos países. Nesse sentido, o Accreditation Council for Graduate Medical Education (ACGME), dos Estados Unidos, determinou, em 2003, limites às horas de trabalho de residentes. Já em 2008, o Institute of Medicine (IOM) publicou relatório intitulado *Resident Duty Hours: Enhancing Sleep, Supervision, and Safety*, também com recomendações sobre limite de horas semanais, extensão de jornada, intervalos interjornada mínimos e descansos semanais e mensais para residentes⁵⁷. Entre as recomendações do IOM para a jornada de residentes, verifica-se a estipulação dos seguintes intervalos interjornada: 10h após um turno diurno, 12h após um turno noturno e 14h após qualquer jornada estendida de 30h, com retomada do trabalho apenas após as 6h da manhã do dia seguinte. Quanto à jornada estendida de 30h, a recomendação é de que os residentes admitam pacientes somente até a 16ª hora, tenham no mínimo 5h de sono ininterrupto entre as 22h e as 8h da manhã e que o período remanescente da jornada seja utilizado para atividades educacionais. Acerca da carga horária particularmente alta desempenhada durante a residência, é preciso reconhecer as particularidades desse período, caracterizado por aprendizagem intensa, por tempo delimitado, e exercido, via de regra, durante a juventude do profissional. Ademais, existem considerações acerca dos benefícios ao aprendizado decorrentes da possibilidade de se acompanhar o caso de um paciente do início ao fim, o que é favorecido por jornadas longas. Assim, é razoável afirmar que, em se tratando de jornada habitual exercida ao longo de décadas, por médicos experientes, muitos com família constituída, os intervalos interjornada e a jornada máxima devem observar limites mais estritos que os recomendados aos residentes. A Portaria nº 199/14, por sua vez, ao combinar jornada de até 18h seguidas com um intervalo interjornada mínimo de 6h, estipula limites inferiores até mesmo ao recomendado pelo IOM a residentes, que, frise-se, são reconhecidos por desempenhar cargas horárias particularmente excessivas.

⁵⁷<http://www.nationalacademies.org/hmd/~media/Files/Report%20Files/2008/Resident-Duty-Hours/one%20pager%20revised%20for%20web.pdf>



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



175. No Brasil, a Resolução CNRM nº 1, de 16/06/2011⁵⁸, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 22/09/2011, dispõe sobre o estabelecimento e condições de descanso obrigatório para o residente que tenha cumprido plantão noturno, considerando o desgaste físico e psíquico do médico residente decorrente do treinamento em serviço desenvolvido em plantão e as evidências científicas nacionais e internacionais que evidenciam o estresse sofrido pelos médicos residentes e suas consequências. No caso, os residentes devem observar um descanso obrigatório de 6h imediatamente após o cumprimento de um plantão noturno de no mínimo 12 horas, não sendo permitido o acúmulo de horas de descanso a serem gozadas a posteriori. O exíguo descanso mínimo posto pela Resolução ante os extensos plantões noturnos, mais do que efetivamente garantir jornada razoável, expõe a prática de jornadas desgastantes desde a residência médica, o que corrobora a afirmação de que o padrão de trabalho incessante dos médicos ocidentais é adquirido no início da vida profissional, e reproduzido ao longo de toda ela.

176. A manutenção de jornadas excessivas ao longo de vários anos pode ocasionar a **síndrome de burnout**, causada por estresse no ambiente de trabalho e caracterizada por exaustão emocional, reduzido senso de realização pessoal e, **o que é particularmente preocupante em se tratando de profissionais que lidam com a vida humana, uma tendência a ver pessoas como objetos, e não como seres humanos**. Pesquisa americana envolvendo 7000 médicos bem como profissionais de outras áreas⁵⁹ detectou que a síndrome afeta os médicos em taxas mais altas do que o observado no restante da população (49% dos médicos

⁵⁸ RESOLUÇÃO CNRM No - 1, DE 16 DE JUNHO DE 2011(*) Dispõe sobre o estabelecimento e condições de descanso obrigatório para o residente que tenha cumprido plantão noturno.

O PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DE RESIDÊNCIA MÉDICA (CNRM), no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto 80.281, de 05 de setembro de 1977, e a Lei 6.932, de 07 de julho de 1981, e Considerando o disposto no art. 5º - da Lei no - 6.932, de 7 de julho de 1981, que se refere à carga horária semanal dos programas de residência médica, bem como a quantidade de horas semanais destinadas ao plantão;

Considerando o desgaste físico e psíquico do médico residente decorrente do treinamento em serviço desenvolvido em plantão;

Considerando as evidências científicas nacionais e internacionais que evidenciam o estresse sofrido pelos médicos residentes, durante o treinamento em serviço nos plantões e suas consequências, resolve:

Art. 1º - . Estabelecer o descanso obrigatório para o residente que tenha cumprido plantão noturno.

§1º - O plantão noturno a que se refere o caput terá duração de, no mínimo, 12 (doze) horas.

§2º - O descanso obrigatório terá seu início imediatamente após o cumprimento do plantão noturno.

Art. 2º - . O descanso obrigatório será de, invariavelmente, de 6 (seis) horas consecutivas, por plantão noturno.

Art. 3º - . Não será permitido o acúmulo de horas de descanso para serem gozadas a posteriori.

LUIZ CLÁUDIO COSTA (*) Republicada por ter saído, no DOU de 17-6-11, Seção 1, pág. 25, com incorreção no original

⁵⁹ Changes in Burnout and Satisfaction With Work-Life Balance in Physicians and the General US Working Population Between 2011 and 2014 Shanafelt, Tait D. et al. Mayo Clinic Proceedings , Volume 90 , Issue 12 , 1600 - 1613



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



americanos enquadraram-se na definição da síndrome, enquanto 28% foi o percentual encontrado nos demais profissionais). Trabalhando uma média de 50h por semana, a satisfação dos profissionais médicos com o equilíbrio entre vida profissional e privada foi significativamente inferior à média dos demais profissionais: 36% versus 61%. Entre as especialidades mais afetadas pela síndrome, destacam-se aqueles dedicados ao atendimento de emergências, que chegam a passar de 10h a 18h diárias no hospital. Ainda, outros estudos mostram que o *burnout* afeta também os demais profissionais da área da saúde, como enfermeiros, técnicos de enfermagem e mesmo residentes ou internos⁶⁰.

177. Conforme relatório de 2015 da Medscape⁶¹, entre as causas do *burnout* apontadas pelos médicos, o número excessivo de horas passadas no trabalho foi o segundo fator mais apontado, dentre uma lista de 14 fatores⁶².

178. No Brasil, o já mencionado Relatório Sistêmico do TCU também destaca o estresse enfrentado pelos profissionais de saúde devido, em parte, ao intenso ritmo de trabalho:

(...) 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. (...)

179. A edição nº 260 (setembro/2016) do jornal do Conselho Federal de Medicina expôs tema tratado no II Encontro Nacional de Conselhos de Medicina 2016: a conscientização sobre prevenção do suicídio entre médicos e estudantes de medicina. No evento destacou-se que, segundo estudos internacionais, os médicos cometem cinco vezes mais suicídios do que a população em geral. Entre os motivos para a alta taxa estariam o acesso a meios de maior letalidade, isolamento social,

⁶⁰ Tradução livre de trechos da reportagem encontrada em: <http://www.usnews.com/news/articles/2016-09-08/doctors-battle-burnout-to-save-themselves-and-their-patients>

⁶¹ http://www.medscape.com/viewarticle/838437_3

⁶² O primeiro fator apontado - excesso de tarefas burocráticas - pode ser entendido dentro da realidade americana de ausência de um sistema público de saúde, o que demanda dos profissionais daquele país excessivas tarefas destinadas à aprovação de procedimentos pelos planos de saúde.



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



situação conjugal insatisfatória e precária situação empregatícia⁶³. Verifica-se que dois dos quatro fatores – isolamento social e situação conjugal insatisfatória – guardam estreita relação com jornadas excessivas de trabalho.

180. Portanto, não se trata apenas de reforçar os controles sobre cumprimento de jornada e produtividade dos servidores da SES/DF, uma vez que **não se pode exigir cumprimento a norma que desconsidera os limites físicos do ser humano.**

181. Ademais, os estudos deixam claro que, além do **prejuízo à saúde dos próprios trabalhadores**, a realização de seguidos plantões noturnos e jornadas extensas sem intervalos razoáveis **prejudica o atendimento aos pacientes**. Os prejuízos podem variar do mau atendimento por um profissional de humor alterado a riscos mais graves, inclusive risco de vida, decorrentes da falta de concentração, no que se pode vislumbrar a prescrição de medicamentos em doses incorretas ou a falta de percepção de condições graves dos pacientes.

182. Ainda, pode-se registrar os prejuízos financeiros à Administração Pública decorrentes da imposição de jornada ineficaz, consubstanciados em despesas com licenças médicas dos profissionais estafados e horas extras dos profissionais requisitados para fechar escalas, além do pagamento de remuneração completa por jornadas apenas parcialmente desempenhadas. Tanto os riscos à qualidade do atendimento prestado quanto os ônus financeiros consubstanciam ineficiências, em claro **desrespeito ao princípio explícito no caput do art. 37 da CF.**

183. **Assim, há que se concluir pela procedência da Representação.**

INTERFACE ENTRE A QUESTÃO AQUI TRATADA E A POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

184. Conforme exposto, o art. 7º, inciso XIII, da CF, estendido aos servidores públicos pelo art. 39, §3º, da CF, trata do direito à limitação razoável da jornada a 8h diárias e 44h semanais. Tal direito é flexibilizado pela possibilidade de compensação horária mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, o que levou o TST a considerar válida a jornada de 12h de trabalho por 36h de descanso

⁶³ <http://www.flip3d.com.br/web/pub/cfm/?numero=260&edicao=3653#page/12>



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



estabelecida nessas condições. Os servidores públicos, por sua vez, não gozam do direito à celebração de acordos com a Administração, conforme pacificado pelo STF.

185. Uma particularidade dos servidores da área da saúde é a faculdade de acumulação remunerada de cargos públicos, na forma do art. 37, inciso XVI, alínea c da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, **exceto, quando houver compatibilidade de horários**, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;**

186. Por todo o contexto de edição da Portaria nº 199/14, resta claro que a previsão de jornada extensa com reduzido intervalo para descanso visa também a possibilitar a acumulação remunerada de cargas horárias de diferentes vínculos. Dessa forma, pode-se afirmar que o ora debatido é a questão dos limites à acumulação de cargos vista por outra perspectiva.

187. Nem a Constituição nem qualquer normativo infraconstitucional fixam expressamente um limite à carga horária semanal cumulada dos servidores contemplados pelas exceções constantes das alíneas do inciso XVI do art. 37 da CF. É extensa a discussão já havida nesta Corte, bem como em outras Cortes de Contas e no Judiciário acerca da existência de limites implícitos à acumulação de cargos.

188. A interpretação literal do inciso XVI do art. 37 conduziria à conclusão de que a acumulação de cargos somente encontra limite na ausência de sobreposição formal de horários de trabalho; alternativamente, adotando-se interpretação sistemática da Constituição e reconhecendo a necessidade de manutenção da higidez física e mental dos servidores, decorrente tanto do princípio



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



da dignidade da pessoa humana (sob a ótica dos servidores) quanto do princípio da eficiência (sob a ótica dos destinatários do serviço de saúde), a conclusão é que a ausência de sobreposição de escalas é apenas condição necessária, porém não suficiente, para validar a acumulação de cargos.

189. Tramita neste Tribunal o Processo nº 3442/2012, tratando de inspeção⁶⁴ determinada para identificar os peritos médicos legistas da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) que acumulam dois cargos públicos com jornada total superior a 60 horas semanais, bem como para verificar se a citada acumulação seria prejudicial à Administração, aos próprios médicos e à população por eles atendida.

190. Em manifestação inicial, de 06/05/2012 (fls. 1149/1191 - Processo nº 3442/12), esta Unidade Técnica concluiu pela **inviabilidade da acumulação de cargos com jornada de serviço de 80h semanais, em face do princípio da eficiência**. Na ocasião, recebeu destaque o posicionamento do Parquet havido nos autos de nº 33333/06, ao ter por ilegal a acumulação de 80h semanais de servidor ocupante dos cargos de Músico e Professor, sob o argumento de que o requisito de compatibilidade horária, cuja finalidade é garantir a excelência e eficiência do serviço público, resta inobservado ante a estipulação de jornada cumulada que compromete os intervalos de repouso, alimentação e lazer, fundamentais ao regular desempenho do trabalho de qualquer servidor e à manutenção de sua higidez física e mental.

191. Tendo este Tribunal recebido as manifestações da PCDF e da SES/DF (solicitadas pela Decisão nº 6.401/12) e determinado a notificação de todos os servidores que acumulavam 80h semanais (Decisão nº 233/13), foi prolatada a **Decisão nº 6104/13, cujo item IV, alínea b** determinou a ambos os órgãos que **ajustassem as cargas horárias dos servidores de modo a ficar comprovada a compatibilidade horária, nos termos entendidos pelo Tribunal (Decisão nº 5.074/13, entre outras), entre os cargos acumulados, sem prejuízo de considerar as horas extras e as ampliações de carga horária porventura obtidas pelos servidores, uma vez que devem ser levadas em conta na análise da compatibilidade horária.**⁶⁵ **A decisão determinou ainda o melhor controle do cumprimento da**

⁶⁴ determinada pela Decisão nº 485/11, item VI (Processo nº 26.624/09)

⁶⁵ Decisão nº 6.104/13 (...) nº 8.112/90; IV -determinar à Polícia Civil do Distrito Federal -PCDF e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal -SES que:

a) ajustem, no prazo de 60 dias, se ainda não o fizeram, e se ainda for o caso, a situação do servidor signatário do documento de fls. 1.262/1.264 aos termos da decisão a ser adotada pelo Tribunal nos autos do Processo nº 38.097/07, na avaliação da Decisão nº 2.975/08, basicamente no que concerne a sua cessão para o MPDFT com as suas remunerações dos cargos efetivos da PCDF e SES;

b) ajustem, no prazo de 60 dias, se ainda não o fizeram, e se ainda for o caso, as cargas horárias cumuladas dos servidores indicados no referido quadro, às fls. 1.355/1.361, à exceção daquele



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



jornada de trabalho e do registro de frequência dos servidores, em face das irregularidades apuradas na inspeção, em especial: sobreposição de jornada de trabalho, horário de entrada em um órgão igual ao de saída do outro, prestação de jornada de trabalho inferior à fixada em lei, sem a indicação de compensação de horário, escala de serviço divergente da folha de ponto, e ausência da assinatura de ponto em dias em que o servidor estava escalado para trabalhar, sem a apresentação de justificativa, a indicação de compensação de horário ou a imputação de falta.

192. Registre-se que o item III da mencionada Decisão nº 5.074/13⁶⁶ limitou-se a orientar a SES/DF no sentido de que *à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência administrativa, a compatibilidade de horários fica configurada quando houver possibilidade de exercício dos dois cargos, em horários distintos (os quais deverão constar discriminados no processo pertinente), sem prejuízo do número regulamentar das horas de trabalho de cada um, do exercício regular das atribuições inerentes a cada cargo, bem como das exigências vocacionadas à proteção da saúde do servidor (repouso semanal remunerado; intervalos mínimos interjornadas, de descanso, de alimentação e de lazer).*

193. Não obstante a singeleza da determinação, o item IV, alínea b da Decisão nº 6104/13 foi alvo de inúmeros pedidos de reexame, que passaram a ser analisados em autos apartados⁶⁷.

194. A título de exemplificação, cite-se um dos casos alcançados pela Decisão nº 6104/13, do servidor Vilson de Matos Lima, cuja escala de ago/14 evidenciou o cumprimento de 40h semanais na PCDF e 42h semanais na SES/DF,

mencionado anteriormente, de modo a ficar comprovada a compatibilidade horária, nos termos entendidos pelo Tribunal (Decisão nº 5.074/13, entre outras), entre os cargos acumulados, independentemente de os servidores estarem amparados ou não pelas decisões judiciais citadas nos autos, haja vista que foram apenas no sentido da impossibilidade de limitação de carga horária, sem prejuízo de considerar as horas extras e as ampliações de carga horária porventura obtidas pelos servidores, uma vez que devem ser levadas em conta na análise da compatibilidade horária;

c) adotem medidas efetivas, objetivando: 1-o fiel cumprimento do disposto: 1.1-no art. 46, § 3º, da LC nº 840/11 e no art. 118, § 2º, da Lei nº 8.112/90; 1.2-na Portaria SES nº 145/2011; 2-o melhor controle do cumprimento da jornada de trabalho e do registro de frequência dos servidores, em geral, em face das irregularidades apuradas na inspeção, em especial: sobreposição de jornada de trabalho, horário de entrada em um órgão igual ao de saída do outro, prestação de jornada de trabalho inferior à fixada em lei, sem a indicação de compensação de horário, escala de serviço divergente da folha de ponto, e ausência da assinatura de ponto em dias em que o servidor estava escalado para trabalhar, sem a apresentação de justificativa, a indicação de compensação de horário ou a imputação de falta; (...)

⁶⁶ prolatada no bojo do Processo nº 9240/2011, que examinou a legalidade de admissões no cargo de Técnico em Saúde da SES/DF

⁶⁷ Processos nºs 12110/14, 12128/14, 12136/14, 16042/14



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



ambas jornadas exercidas em plantões de 18h. O recurso adentrado pelo servidor contra o item IV.b da mencionada Decisão restou improvido no âmbito do Processo nº 12128/14. A discussão havida nesses autos será de proveito para a questão aqui tratada, senão vejamos.

195. A carga horária desempenhada pelo servidor compreendia 3 jornadas de 18h consecutivas (das 19h de um dia às 13h do dia seguinte) com intervalo de apenas 6h entre elas. Em um primeiro momento, esta Unidade Técnica apontou que a Portaria nº 145/11, em sua redação original, vedava jornada superior a 12h contínuas, ademais que, conforme voto condutor da recorrida Decisão nº 6104/13, a análise da compatibilidade de horários deveria observar “intervalos obrigatórios” “de refeição, de deslocamento, de descanso, de repouso semanal”, com vistas à preservação da integridade física e mental dos servidores, bem como a “eficiência” na prestação dos serviços, sem “fadigas”, faltas, licenças, atrasos, etc⁶⁸.

196. Tendo seu recurso improvido por meio da Decisão nº 3649/14⁶⁹, o servidor apresentou embargos de declaração, alegando que a Decisão não levaria em conta a exceção aberta aos médicos pelo §4º do art. 8º da Portaria nº 145/11, na redação da Portaria nº 228/13, permitindo a realização de 18h de trabalho ininterruptas. Apesar de reconhecer a validade do afirmado pelo servidor quanto à possibilidade supra, o Conselheiro Paiva Martins, em voto de 02/09/14 (e-DOC F157AAF5 – Processo nº 12128/14), destacou que **a Portaria nº 145/11 foi apenas um dos elementos utilizados para justificar o improvimento do recurso interposto, inexistindo qualquer omissão à observância dos princípios da eficiência e razoabilidade, que devem permear a atividade administrativa do setor público.** E, transcrevendo voto condutor da decisão embargada, frisou:

⁶⁸ Informação de 03/06/14

⁶⁹ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Vilson de Matos Lima, uma vez que, **em face do disposto na Portaria nº 145/11-SES e à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência, não restou comprovada a compatibilidade de horário para o exercício cumulativo de cargos públicos; (grifo nosso)**

II – manter a determinação constante da Decisão nº 6.104/2013, para que a Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES ajustem, no prazo de 60 (sessenta) dias, se ainda não o fizeram, e se ainda for o caso, as cargas horárias cumuladas desse servidor, de modo a ficar comprovada a compatibilidade horária, atentando para as orientações contidas na Decisão nº 5.074/13 desta Corte de Contas e a normatização da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a que se refere a Portaria nº 145/11;

III – dar conhecimento desta decisão ao representante legal do servidor, à Polícia Civil do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;

IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para fins de arquivamento.



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



8. A referida compatibilidade não se limita à demonstração de que não há sobreposição entre as jornadas dos diferentes cargos. Especialmente no caso dos profissionais da área de saúde, é imprescindível que os servidores observem razoável período de descanso, o qual permite que estejam mental e fisicamente aptos ao desempenho de tão importante função.

9. Admitir o contrário, além de permitir que seja colocado de lado a eficiência que deve reger a Administração Pública, resultaria na potencialização dos riscos a que estão sujeitos os usuários da rede de saúde. Profissionais submetidos a extenuantes jornadas estão mais propensos ao erro, que, em se tratando de saúde pública, pode ser até mesmo fatal.”

197. Assim, os embargos de declaração foram considerados parcialmente procedentes, porém **sem os efeitos infringentes requeridos**, conforme Decisão nº 4355/14⁷⁰.

198. Na forma do item II.a da Decisão nº 2329/15 (Processo nº 3442/2012), foi determinado à PCDF e à SES/DF manifestação do setor de pessoal, bem como da chefia imediata dos servidores elencados nas alíneas “c” e “d” do § 31 da Informação da SEFIPE/TCDF⁷¹, entre eles o caso acima exemplificado, quanto aos problemas apontados nas jornadas de trabalho.

199. Ambas as jurisdicionadas manifestaram-se pela compatibilidade de horários, cada qual alegando estar cumprindo suas respectivas normas. A PCDF destacou que para seus servidores não haveria impedimento a jornadas de até 24h, enquanto a SES/DF alegou cumprir a Portaria nº 199/14.

200. Esta Unidade Técnica então reconheceu que as jurisdicionadas têm pautado sua análise de compatibilidade nas jornadas *interna corporis*, desprezando o outro vínculo, relutantes em restringir as jornadas de seus servidores ao que seria razoável do ponto de vista orgânico:

⁷⁰ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Embargos de Declaração de fls. 79/86, considerando-os parcialmente procedentes e deixando de conferir a eles os efeitos infringentes requeridos pela parte; II – considerar vencida, no corpo do voto do Relator, a omissão relacionada aos dispositivos incluídos na Portaria nº 145/2011; III – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Embargante; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os fins pertinentes.

⁷¹ fls. 2.377/2.403 – Processo nº 3442/2012



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



é fato que este corpo técnico tem buscado o entendimento de, nos casos concretos, recomendar que não devem ser aprovadas jornadas humanamente incompatíveis, ou seja, aquelas que agridem o senso comum da capacidade laborativa do homem médio. Ocorre que as jurisdicionadas, bem como os próprios profissionais da saúde e os sindicatos correlatos, não têm vislumbrado os problemas apontados pelo corpo técnico. Com isso, entre sugestões e alegações de defesa fica patente uma verdadeira queda de braço entre o que é formal e legalmente permitido e o que seria razoável em termos de limite humano.

201. Assim, sugeriu à Corte determinar a ambos os órgãos (PCDF e SES/DF) que observem, ao estabelecer e aprovar as jornadas de seus servidores, as limitações legais **levando em conta todos os vínculos do servidor**, a fim de que a carga horária acumulada nos dois vínculos, ainda que de órgãos distintos, respeite as regras de cada norma em vigor, observando as alterações e substituições dessas normas (p.e. OS nº 01/15 - PCDF e Portaria nº 199/14 -SES). Tal sugestão foi seguida, sem alterações, pelo MPCDF.

202. Já o relator, conselheiro Manoel de Andrade, votou por que os órgãos elaborem norma conjunta, com a finalidade de regulamentar os horários de trabalho dos servidores ocupantes de cargos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, que laboram nos dois vínculos conjuntamente, sem olvidar de observar a imprescindível compatibilidade horária no exercício acumulado dos cargos, de modo que sejam evitadas cargas extenuantes de trabalho a que esses servidores normalmente ficam submetidos, com grande possibilidade de causar-lhes prejuízos à saúde e à eficiência na prestação do serviço público, inclusive a teor do disposto nas Decisões nºs 5.074/13 e 462/14⁷².

⁷² Processo nº 38.097/07 – Decisão nº 462/14 - SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4664 de 06/02/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento dos documentos acostados aos autos, às fls. 634/649 e 693/699;

II – considerar cumprida a diligência determinada à SEFIPE, mediante o item V da Decisão nº 5.306/12;

III – rever as Decisões nºs 2.975/08 (item II.1. “a” e “b”) e 1.734/00 (item II), em razão da jurisprudência majoritária do TCU, do TJDFT, do STJ e do STF, da vigência da Lei Complementar nº 840/11 e do entendimento deste Tribunal manifestado, especialmente, no Processo nº 3.979/13, deliberando, conseqüentemente, no sentido de que:

a) a jornada laboral semanal cumulada de servidor público que acumula lícitamente cargos públicos não possui limitação legal, devendo 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;

b) nos termos do art. 46, § 3º, da Lei Complementar nº 840/11, o servidor que acumule lícitamente cargo público fica obrigado a comprovar anualmente a compatibilidade de horários;



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



203. Em recente manifestação de voto-vista, de 01/12/16, o Conselheiro Inácio Magalhães, por sua vez, corroborou a conclusão de que as jornadas dos servidores citados não cumprem o requisito subjetivo que permite a acumulação de cargos, qual seja, o atendimento ao princípio da eficiência. E defendeu, assim, que a edição de norma conjunta pelas jurisdicionadas, conforme proposto pelo Relator, não seria capaz de regularizar a situação dos servidores. Contudo, sem maiores explanações, votou no sentido de permitir aos servidores o exercício do contraditório e da ampla defesa.

204. **Verifica-se que a posição deste órgão técnico, bem como do Parquet e dos Conselheiros desta Corte no acima relatado Processo nº 3442/12 está de acordo com o entendimento de que a ausência de limitação legal expressa à acumulação de cargos não pode significar ausência de quaisquer limites, uma vez que a faculdade de acumulação se encontra limitada, de todo o modo, pelos princípios da razoabilidade, da dignidade da pessoa humana e da eficiência.**

205. A posição acima encontra-se de acordo com o mais recente posicionamento do STJ, cuja Primeira Seção, reformulando entendimento anterior, no julgamento do Mandado de Segurança nº 19.336/DF reconheceu a legalidade do parecer GQ-145/98 da AGU, que limita a jornada de trabalho a 60 (sessenta) horas semanais. O caso tratou de servidora demitida do cargo de enfermeira em Hospital Federal em decorrência de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) que concluiu

c) nos termos do art. 156, § 1º, da Lei Complementar nº 840/11, a investidura em cargo em comissão de servidor ocupante de dois cargos efetivos, acumuláveis na forma da Constituição Federal, sujeitá-lo-á ao afastamento dos cargos efetivos, com a suspensão das correspondentes remunerações, observadas, contudo, estas outras possibilidades:

1- ao servidor será facultado optar pela remuneração integral do cargo em comissão ou pela remuneração do referido cargo efetivo, acrescida de oitenta por cento dos vencimentos ou subsídio do cargo em comissão por ele exercido, salvo disposição legal em contrário;

2- caso haja compatibilidade de horários, ao servidor optante pela remuneração do referido cargo efetivo, nos termos da proposição anterior, será permitida a acumulação da remuneração do outro cargo efetivo, que continuará sendo exercido, respeitada a natureza de "acumulatividade" das funções do cargo em comissão com esse cargo efetivo, na forma estatuída na Constituição Federal;

3- também será permitida a acumulação da remuneração dos dois cargos efetivos, mesmo sem a contraprestação do serviço, desde que a soma das horas de trabalho dos cargos em regime de acumulação lícita não supere quarenta e quatro horas semanais e não tenha o servidor feito a opção pelo valor integral do cargo em comissão;

IV – dar ciência à Polícia Civil do DF de que o item II.1. "a" e "b" da Decisão nº 2.975/08, excetuado o trecho que limita a carga em 60 horas semanais ("... o limite de 60 (sessenta) horas semanais (Decisão nº 1734/00, II) ..."), permanece aplicável aos policiais civis do DF que acumulam cargos da área federal, por continuarem regidos, subsidiariamente, pela Lei nº 8.112/90;

V – dar ciência desta decisão aos jurisdicionados do Tribunal;

VI – autorizar o arquivamento dos autos.

Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I).

c:\temp\9c94bdc.doc



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



pela ilicitude da acumulação de cargos com carga horária semanal superior a 60h. Segue Ementa do Acórdão que denegou segurança:

EMENTA

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 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.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



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.

206. Na ocasião, restou vencida a Ministra Relatora Eliana Calmon, que defendeu manutenção da jurisprudência anterior, no sentido de que a incompatibilidade horária não poderia ser comprovada pelo simples cotejo somatório de horas trabalhadas nos dois cargos com ato destituído de força normativa, referindo-se ao Acórdão TCU nº 2242/07 e ao Parecer AGU-GQ 145/98.

207. No voto-vista que convenceu a maioria dos Ministros da Seção, o Ministro Mauro Campbell, reportando-se a voto-vista de sua autoria proferido em caso análogo (MS 19.274/DF), destacou disposições da Nota Técnica 11/DSAST/SVS/MS/2013 acerca das consequências da sobrecarga de trabalho, entre elas a síndrome de *burnout* e o consequente aumento de absenteísmo e erros médicos⁷³; ademais, destacou entendimentos do TCU (Acórdão 2133/05⁷⁴, Rel. Min Marcos Bemquerer, DOU de 21/09/2005) bem como do Parecer ACU GQ145/98⁷⁵

⁷³ 12. O exercício de atividades com carga horária excessiva, com trabalhos noturnos em regimes de plantão, em feriados e finais de semana acaba trazendo conseqüências deletérias a saúde dos trabalhadores, especialmente os da saúde.

13. A sobrecarga de trabalho gera adoecimentos bem estabelecidos. A fadiga física, a fadiga mental, a irritabilidade, a intolerância, o comportamento agressivo, a incapacidade de relaxar, a perda de rendimentos, a perda de iniciativa, perda de concentração, sentimento de culpa, desinteresse, esquecimentos, retardo de decisão, aumento da possibilidade de erros, acidentes de trabalho (inclusive os de percurso), a tendência ao isolamento, a alienação social, insônia e palpitações. Dermatoses, obesidade, hipertensão arterial, cardiopatias isquêmicas, manifestações gastrointestinais (gastrites, úlceras, dispepsias), mialgias, artralgias, doenças osteomusculares, ansiedade, depressão, imunossupressão, "burnout", alcoolismo, dependências químicas e medicamentosas, são quadros que se identificam com freqüência crescente. Verifica-se o aumento de atestados médicos, com crescente absenteísmo. Cresce a quantidade de erros cometidos por estes profissionais.

⁷⁴ Por analogia àquela Norma Trabalhista, **destaco a coerência do limite de sessenta horas semanais que vem sendo imposto pela jurisprudência desta Corte, uma vez que, para cada dia útil, ele comporta onze horas consecutivas de descanso interjornada - art. 66 da CLT -, dois turnos de seis horas - um para cada cargo, obedecendo ao mínimo imposto pelo art. 19 da Lei n. 8.112/1990, com a redação dada pela Lei n. 8.270, de 17/12/1991 - e um intervalo de uma hora entre esses dois turnos destinada 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 tanto dos funcionários celetistas quanto dos estatutários (Acórdão 2.133/2005, Rel. Min. Marcos Bemquerer, DOU de 21/09/2005).**

⁷⁵ 18. **Condições tais de trabalho seriam até mesmo incompatíveis com o fim colimado pela disciplina trabalhista, ao estatuir o repouso de onze horas, no mínimo, entre duas jornadas: este tem o fito de salvaguardar a integridade física e mental do empregado e a eficiência laborativa, intenção que, obviamente, não foi desautorizada pelo constituinte na oportunidade em que excepcionou a regra proibitiva da acumulação de cargos, até mesmo porque estendeu aos servidores públicos as normas trabalhistas sobre o repouso, contidas nos itens XIII e XV do art. 7º, a teor do art. 39, § 2º, ambos da Carta Federal.**



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



no sentido da necessidade de respeito ao intervalo interjornada mínimo de 11h, concluindo que:

(...) afigura-se razoável a jornada semanal de sessenta horas semanais, o que, ilustrativamente, pode corresponder a cinco dias de trabalho por semana. Ora, em um período de vinte e quatro horas é possível comportar dois turnos de seis horas (um para cada cargo, totalizando doze horas), o intervalo de uma hora (entre o término de um turno e o início de outro), **bem assim o intervalo (descanso) interjornada de onze horas. (grifo nosso)**

Trata-se de limitação que atende ao princípio da eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição Federal) sem esvaziar o conteúdo do art. 37, XVI, da Constituição Federal, que, como já dito, constitui exceção à regra de não-acumulação de cargos públicos. (...)

208. Verifica-se ainda que **o Acórdão do STJ** proferido no MS nº 19.336/DF, reconhecendo a validade de demissão decorrente do desrespeito ao limite objetivo de 60h semanais, **foi proferido em 26/02/14, pouco tempo depois de esta Corte ter proferido a Decisão nº 462/14 (de 06/02/14), essa no sentido de que a jornada laboral semanal cumulada de servidor público que acumula lícitamente cargos públicos não possui limitação legal, devendo a compatibilidade de horários ser aferida pela Administração Pública, no caso concreto.**

209. Consentâneo com a mudança jurisprudencial, destaca-se o recente julgado daquela Corte Superior:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE. ART. 37 DA CARTA MAGNA E ART. 118 DA LEI 8.112/90. EXEGESE JUDICIAL DAS LEIS ESCRITAS. FINALIDADE E ADEQUAÇÃO DO ESFORÇO INTERPRETATIVO. PREVALÊNCIA DOS ASPECTOS FACTUAIS RELATIVOS À PROTEÇÃO E À SEGURANÇA DOS

19. O Texto Constitucional, art. 37, XVI, não terá pretendido contemplar cargas de oitenta horas semanais, sob o pretexto não só de que o regime cumulativo regrou-se sem nenhuma limitação, bem assim do pálio da compatibilidade de horários. Este requisito de configuração de direito de titularidade de cargos acumulada é de relevo e deve ser admitido de maneira a harmonizar-se com o interesse público e proporcionar ao servidor a possibilidade do exercício regular dos cargos ou empregos. Admitir-se a exegese que admita a carga total de oitenta horas, acarretando a impossibilidade da razoável execução do trabalho, seria dissonante da maneira de pensar de Carlos Maximiliano, exposta ao prelecionar que deve "o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências" (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio de Janeiro: Forense, 1979, 9ª ed, p. 166).

c:\temp\9c94bdc.doc



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



**PROFISSIONAIS E PACIENTES. PARECER DO MPF PELA
CONCESSÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA, NO ENTANTO.**

1. Nos termos dos arts. 37 da Constituição Federal e 118 da Lei 8.112/90, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvados os casos topicamente previstos no art. 37, XVI da CF, dentre eles o de dois cargos ou empregos privativos de Profissionais de Saúde, desde que haja compatibilidade de horários e os ganhos acumulados não excedam o teto remuneratório previsto no art. 37, XI da Lei Maior.

2. A ausência de fixação da carga horária máxima para a cumulação de cargo não significa que o acúmulo de cargo esteja desvinculado de qualquer carga horária, não legitimando, portanto, o acúmulo de jornadas de trabalhos ilimitadas, ainda que haja compatibilidade de horários, uma vez que 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 CF.

3. O legislador infraconstitucional fixou para o Servidor Público a jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais, com a possibilidade de 2 horas de trabalho extras por jornada. Tomando-se como base esse preceito legal, **impõe-se reconhecer que o Acórdão TCU 2.133/2005 e o Parecer GQ 145/98, ao fixarem o limite de 60 horas semanais para que o Servidor se submeta a dois ou mais regimes de trabalho deve ser prestigiado, uma vez que atende ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.**

4. As citadas disposições constitucionais e legais devem ser interpretadas levando-se em conta a proteção do trabalhador, bem como a do paciente. Não se deve perder de vista, assim, que a realização de plantões sucessivos e intensos coloca em risco a segurança do trabalho, bem como a saúde dos profissionais e dos pacientes por eles atendidos. Trata-se, portanto, de direito fundamental que, como sabido, não pode ser objeto de livre disposição por seu titular.

5. Assim, a análise da compatibilidade de horários não deve ser apreciada com a simples ausência de choque de horários de exercício efetivo do trabalho, mas deve-se ter o cuidado de garantir ao trabalhador o tempo para refeição, deslocamento e descanso necessários e suficientes para a sua adequada recuperação, a fim de não comprometer a qualidade do serviço por ele prestado, especialmente considerando tratar-se de profissional da área da saúde, que executa tarefa notoriamente exaustiva.

6. A exegese judicial das leis escritas não deve conduzir o Juiz a proclamar a supremacia absoluta ou tirânica da sua dicção,

c:\temp\9c94bdc.doc



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



deixando de levar em conta os efeitos de tal postura cognitiva do ordenamento normativo, como se a solução das disputas e dissensos encontrasse resposta cem por cento elaborada no ditado das leis; pelo contrário, cabe ao Julgador verificar, criteriosamente, se a aplicação automática e acrítica do dispositivo legal não se mostra nociva, perversa ou geradora de danos ou prejuízos, cabendo-lhe evitar essa solução quando tal resultado se mostra visível e inevitável.

7. No presente caso, o Servidor Público exerce em concomitância dois cargos públicos privativos da área da Saúde, com carga horária que ultrapassa 60 horas semanais, com sacrifício dos intervalos de repouso e lazer, o que lhe vem em desfavor da sua própria saúde e põe em risco de dano involuntário a segurança dos pacientes.

8. Ordem denegada, por ausência de direito líquido e certo; revogação da tutela liminar.

(MS 19.525/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/08/2016, DJe 22/08/2016)

210. Voltando à questão destes autos, pode-se dizer que a questão central ora colocada reside na **inteligência da expressão “facultada a compensação de horários”, constante do inciso XIII do art. 7º da CF, especialmente quando o dispositivo é aplicado a servidores com a faculdade da acumulação remunerada de cargos.** Por uma interpretação literal, a compensação horária seria verificada de forma tão somente aritmética, considerando cada vínculo individualmente, de forma que a soma das jornadas diárias do vínculo respeitasse a carga semanal de contratação, sem quaisquer limites à extensão da jornada diária e aos intervalos interjornada. Alternativamente, **interpretando-se o mencionado dispositivo em conjunto com os princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência, pode-se compreender que a compensação horária somente restará verificada caso uma jornada diária estendida (superior a 8h) seja compensada por intervalo interjornada capaz de propiciar efetiva recuperação da higidez física e mental do servidor, considerando todos os vínculos do servidor.** Parece mais acertada essa segunda interpretação, sistemática e teleológica, em detrimento à interpretação literal, pleiteada pelas categorias dos profissionais de saúde. A interpretação sistemática e teleológica, inclusive, é consentânea com a atual posição do STJ quanto à existência de limites implícitos à acumulação remunerada de cargos, bem como com os argumentos utilizados como base pelo TST na validação das jornadas de 12h por 36h.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



211. Tomando como parâmetros de razoabilidade a CLT (especialmente o art. 66⁷⁶), as normatizações internacionais (que também fixam, em geral, intervalo interjornada de 11h), bem como as normatizações nacionais acerca de jornadas diferenciadas, expostas ao longo da Instrução, **não há como se considerar razoável a estipulação de intervalo interjornada inferior a 11h para jornadas de trabalho de mais de 8h diárias. Por uma questão de razoabilidade, jornadas de mais de 8h devem ser acompanhadas por intervalos interjornada de mais de 11h, ainda que o servidor em apreço goze da faculdade de acumulação remunerada de cargos públicos. Repise-se que, embora a CLT não se aplique diretamente aos servidores públicos, o intervalo interjornada de 11h por ela estipulado foi utilizado como parâmetro pelo Parecer AGU GQ 145/98 na vedação a jornadas de 80h semanais, o qual tem a validade reconhecida pelo STJ, segundo atual jurisprudência.**

212. Ainda, intervalos de 1h ou 2h entre jornadas exercidas no mesmo dia em locais diferentes não devem servir para desviar-se da necessidade de respeito ao intervalo interjornada mínimo de 11h. Segue que, acaso um servidor labore por 6h em um vínculo e 1h depois inicie outra jornada de 6h em outro vínculo, as 12h exercidas quase de forma ininterrupta devem ser consideradas para fins de respeito a intervalo de descanso subsequente superior a 11h. Destaque é dado a esse ponto devido à disposição constante do art. 8º, §3º da Portaria nº 199/14, o qual permite o cumprimento de jornada de 12h ininterruptas seguida de pausa para refeição de 1h seguida por jornada de 6h contínuas – totalizando assim 18h diárias de trabalho – e estipula intervalo mínimo subsequente de apenas 6h. **Tal disposição, no entender aqui defendido, não merece conclusão diferente da aplicada sobre o §5º**, que ocupou o foco da controvérsia destes autos.

213. À vista do critério de 11h de descanso para 8h de trabalho, conclui-se que **mesmo a Portaria nº 145/11 não atendia a parâmetros de razoabilidade mínimos, uma vez que previa intervalo interjornada mínimo de apenas 6h ante jornada de até 12h seguidas.** Conclui-se ainda que **o § 6º do art. 8º da Portaria nº 199/14, ao permitir jornadas de 12h contínuas sem estipulação de intervalo antecedente ou subsequente para descanso, também infringe o art. 7º, XIII da CF.**

214. Acerca do **§4º do art. 8º da Portaria nº 199/14**, identifica-se ilegalidade no dispositivo mesmo antes do cotejo entre horas trabalhadas e horas de descanso, uma vez que, ao permitir a realização de 18h contínuas a título de

⁷⁶ Art. 66 - Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso.



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



serviço extraordinário com autorização antecipada, infringe claramente o caput do art. 60 da LC nº 840/2011, segundo o qual a jornada de trabalho pode ser ampliada, a título de serviço extraordinário, em até **duas horas**, para atender a **situações excepcionais** e temporárias do serviço.

215. Reforça-se ainda a necessidade de respeito a intervalos interjornada mínimos considerando-se **todos os vínculos** do servidor, uma vez que, tendo o intervalo a finalidade de propiciar efetiva recuperação orgânica e eficiência no desempenho da jornada subsequente, pouco importa se tal jornada será desempenhada no mesmo vínculo ou não. Ainda, **existentes vínculos privados, é importante que a SES/DF tenha conhecimento também da jornada nesses vínculos para fins de montagem da escala do servidor no vínculo público, de forma que o servidor somente inicie jornada em vínculo público após regular descanso de jornada anterior exercida em outro vínculo, seja público ou privado.**

216. A respeito da necessidade de se considerar todos os vínculos do servidor na montagem da escala, mesmo aqueles privados, cita-se a seguir precedente recente do TCU na correlata questão da acumulação remunerada de cargos. O Processo nº 001.772/2015-5 daquela Corte tratou da análise de legalidade de ato de admissão em cargo federal de médico por servidor que já possuía dois vínculos celetistas. Verificando que a jornada de trabalho total do servidor, ao se considerar todos os vínculos laborativos público e privados, seria de 80h semanais, o TCU denegou o registro do ato de admissão (Acórdão 7.831/2016), considerando que a sobrecarga de trabalho comprometeria a saúde mental e física do servidor, e ressaltando ainda a jurisprudência do Tribunal, consolidada no sentido de que o limite máximo admitido em casos de acumulação de cargos ou empregos públicos é a jornada de 60 horas semanais. Inconformado, o servidor interpôs embargos de declaração e conseguiu demonstrar que, na data do julgamento, já havia ocorrido o seu desligamento de um dos vínculos privados, o que levou o TCU a rever o julgamento anterior e autorizar o registro do ato de admissão no cargo público (Acórdão 9999/2016). Ou seja, o ato de admissão foi considerado legal tão somente porque a acumulação do cargo privado com o cargo público resultou inferior ao limite de 60h.

217. Aqui, importa registrar a interface entre o encaminhamento destes autos e os de nº 3442/12. Acaso nesse último a Decisão Plenária venha a acompanhar o voto do Relator Manoel de Andrade, no sentido de determinar a elaboração de norma conjunta pela SES/DF e PCDF, importante será que essa norma observe a conclusão destes autos. Inclusive, o respeito a intervalo para

c:\temp\9c94bdc.doc



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



descanso de 11h ou mais para jornadas estendidas resolveria a preocupação levantada pelo Conselheiro Inácio Magalhães, de que eventual norma conjunta não regularizaria a situação dos servidores. De fato, a situação do servidor aqui exemplificado não seria regularizada, mas os ajustes necessários à jornada ficariam mais bem definidos.

218. Importa registrar que o respeito aos parâmetros acima de forma alguma esvazia a faculdade de acumulação de cargos inscrita no art. 37, XVI, da CF, uma vez que não obstaculiza jornadas de mais de 40h semanais. Por exemplo: um servidor realizando jornadas de 10h diárias, de segunda a sexta-feira, com intervalo intrajornada de 1h por dia, conseguiria acumular dois vínculos de 30h semanais respeitando um intervalo interjornada de 13h. Outro exemplo viável seria a acumulação de jornada de 40h de segunda a sexta-feira com um plantão de 12h no fim de semana.

219. Registre-se ainda que a adequação da Portaria nº 199/14 ao critério básico de razoabilidade acima proposto tenderia a tornar mais céleres e objetivas as análises de compatibilidade horária tais quais as evidenciadas no Processo nº 3442/12. Senão, vejamos o caso trazido como exemplo para esta Instrução, envolvendo servidor com 3 jornadas de 18h intercaladas por apenas 6h de descanso: inobstante a adequação da jornada do servidor à Portaria SES/DF nº 199/14, e o atesto de regularidade pelas chefias imediatas, esta Corte acertadamente concluiu pela necessidade de ajuste da carga horária cumulada do servidor, à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência. Ou seja, **a posição ora defendida, pela procedência da Representação, reforça posicionamento já adotado pela Corte na análise dos casos concretos objeto do Processo nº 3442/12.**

220. Por fim, pondera-se acerca de outros dois aspectos da jornada de 18h atualmente adotada, ressaltados pelo Ofício nº 2896/2016-GAB/SES (e-DOC 04CA63D5-c), juntado ao presente Processo em 27/12/2016. Conforme já exposto na parte inicial desta Instrução, a SES/DF alega que a jornada de 18h seria um incentivo à fixação de profissionais nas regiões administrativas da periferia do DF, uma vez que permite aos servidores concentrar sua jornada semanal em poucos dias da semana, reduzindo a frequência de deslocamentos ao trabalho, o que seria particularmente vantajoso àqueles servidores residentes fora do DF, que compõem parte significativa da força de trabalho especialmente na parte sul da unidade federativa. Nesse sentido, sugere-se então que a permissão à realização das 18h seguidas não se dê de forma indiscriminada, mas sim que seja restrita às áreas mais carentes de pessoal, a fim de criar de fato um incentivo à permanência de

c:\temp\9c94bdc.doc



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



profissionais nesses locais. Ressalte-se, contudo, que não se trata propriamente de uma política de reestruturação do serviço de saúde, mas apenas de redução de danos, ante um cenário de caos.

221. O segundo aspecto da jornada de 18h ressaltado pelo Ofício nº 2896/2016-GAB/SES (e-DOC 04CA63D5-c) se refere aos horários de início e término dos plantões. Conforme Memorando nº 217/2016-GAB/SRSOE, anexo ao mencionado Ofício, na Superintendência da Região de Saúde Oeste (formada por Ceilândia e Brazlândia) os plantões de 18h são cumpridos em escala com início às 13h (e término às 7h do dia seguinte) ou às 19h (e término às 13h do dia seguinte). Tais horários, ao cobrir totalmente o turno noturno e apenas parcialmente o turno diurno, não privilegiam os momentos de maior concentração do público, o que contraria a própria redação atual da Portaria nº 199/2014, cujo caput do art. 8º expressamente prevê:

Art. 8º Os horários de início e término das jornadas de trabalho e dos intervalos de refeição ou descanso, deverão ser estabelecidos previamente pela chefia imediata do servidor, de acordo com as regras desta Portaria e distribuídos conforme a necessidade e as peculiaridades de cada Unidade ou serviço, **respeitado o horário de maior concentração do público e a carga horária dos servidores (grifo nosso).**

222. Assim, conclui-se que, caso opte por manter a permissão à realização de 18h ininterruptas, convém à SES/DF, além de estabelecer intervalo para descanso compatível com a extensão da jornada, restringir a permissão às áreas mais carentes de pessoal, além de fixar o horário de início dos plantões de 18h às 7h da manhã, de forma a privilegiar atendimentos no turno diurno, de maior concentração do público.

223. É preciso reconhecer que não cabe a esta Corte normatizar as jornadas dos servidores da SES/DF, por ausência de competência para tal. De fato, a decisão pela procedência desta Representação, nos moldes aqui propostos (impossibilidade jurídica de estipulação de intervalo interjornada inferior a 11h ante jornada de mais de 8h, por infringência ao art. 7º, XIII, da CF, além de restrições adicionais à jornada elástica) não usurpava a competência do Secretário de Saúde na definição da jornada de seus servidores, configurando apenas o reconhecimento de limite implícito à faculdade de compensação horária, com vistas a salvaguardar o interesse público. Inúmeras permanecem as possibilidades de normatização. É viável a estipulação de intervalos de descanso crescentes de

c:\temp\9c94bdc.doc



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



acordo com a jornada anterior (vide exemplo do art. 34 da Lei nº 7.183/84, referente aos aeronautas, ou mesmo as recomendações do Institute of Medicine para as jornadas de residentes); outra possibilidade seria a estipulação de número máximo de plantões/mês/servidor, sendo o limite tão menor quanto maior for a carga horária cumulada do servidor.

RESUMO

224. O art. 7º, XIII, da CF, estendido aos servidores públicos pelo art. 39, §3º da Carta Magna, garante aos trabalhadores o direito à limitação razoável da jornada de trabalho, fixando a duração da jornada normal em não mais que 8h diárias e 44 horas semanais. Flexibilizando esse direito, é prevista no próprio dispositivo a compensação de horários e redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

225. Ocorre que os servidores e a Administração Pública não dispõem de autonomia negocial para firmar acordos e convenções coletivas de trabalho (o inciso XXVI do art. 7º da CF não foi estendido aos servidores e o STF já tem entendimento pacificado pela impossibilidade acordos de trabalho entre servidores e Administração – vide ADIs 492/DF e 554/MT). Ademais, no âmbito do DF, o art. 35, II, da Lei Orgânica é claro ao dispor que a concessão de compensação de horários e redução da jornada deve se dar nos termos da lei, não fazendo sequer menção a acordos e convenções coletivas de trabalho.

226. A lógica usual das questões trabalhistas é a de desigualdade política e econômica entre empregado e empregador. Com base nessa hipótese de hipossuficiência do trabalhador, tanto a legislação quanto a jurisprudência se firmaram no sentido de proteger o trabalhador de abusos do empregador.

227. A legislação aplicável aos trabalhadores brasileiros da iniciativa privada, em consonância com a tendência mundial, fixa limites à jornada diária, bem como aos intervalos intra e interjornada.

228. Já o fixado pelos §§ 3º a 6º do art. 8º da Portaria nº 199/14 vai na contramão do estatuído pela CLT e dos julgamentos do TST em matéria de jornada de trabalho, além de não encontrar paralelo em qualquer legislação aplicável a outras categorias profissionais. Ademais, contraria as evidências científicas acerca dos efeitos da privação de sono, mesmo a privação parcial, sobre o humor e as funções motora e cognitiva.

c:\temp\9c94bdc.doc



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



229. Mais especificamente, a Portaria SES/DF nº 199/2014:

- permite jornada diária de 18h ininterruptas, ou seja, quase o dobro de horas da jornada máxima permitida pela CLT, que é de 10h;
- estipula intervalo interjornada mínimo de apenas 6h, mesmo ante jornada diária de 18h. Em contraposição, a CLT, acompanhando o estatuído em diversos países, prevê intervalo interjornada mínimo de 11h ante jornada diária de 8h;
- devido à combinação de jornada e intervalo acima, permite a realização de plantões em turnos alternados, o que é mais desgastante fisicamente em comparação ao trabalho em turnos fixos;
- permite a realização de até 18h contínuas a título de serviço extraordinário, limite 9x superior ao fixado pelo art. 60 da LC nº 840/11;

230. O art. 57, §3º, da LC nº 840/11 dispõe que a jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, enquanto o art. 6º do Decreto nº 29.018/08 atribui aos Secretários de Estado competência para regulamentar as escalas dos servidores de forma a atender à peculiaridade de cada serviço. Nenhum dos normativos estipula limites expressos à jornada diária ou aos intervalos interjornada.

231. Pode-se compreender a reduzida normatização acerca da jornada de servidores públicos, em comparação aos trabalhadores da iniciativa privada, pelo histórico mais favorável aos servidores no tocante a abusos de autoridade. Quer-se dizer com isso que direitos acabam sendo positivados de forma tão mais rígida quanto mais desrespeitados forem. A menor vulnerabilidade dos servidores pode ser explicada, em parte, pela ausência de finalidade lucrativa na atuação da Administração Pública, o que gera menos incentivos econômicos à imposição de jornadas extenuantes aos servidores.

232. De fato, a situação aqui exposta foge completamente à lógica de negação de direitos trabalhistas pela entidade empregadora. Na verdade, as próprias categorias representativas dos servidores da saúde pleitearam a mitigação do direito à limitação razoável da jornada de trabalho, por meio de Acordos de Trabalho com a Administração Pública, na forma da SES/DF, os quais inclusive dispensam de registro intervalos para descanso e alimentação dos profissionais (fl. 89 do e-DOC A536D302-e).

c:\temp\9c94bdc.doc



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



233. O pleito dos servidores por uma jornada extensa, à primeira vista esdrúxulo, é compreendido quando analisado em conjunto à faculdade detida pelos profissionais da saúde à acumulação remunerada de cargos, na forma do art. 37, XVI, da CF.

234. Portanto, a questão a ser respondida diz respeito aos limites à disponibilidade do direito à limitação razoável da jornada de trabalho. Em outras palavras: a ausência de fixação de limites legais expressos à jornada em turnos de revezamento significa que inexistem quaisquer limites? Ou, em conclusão diversa, a disponibilidade desse direito encontra limites implícitos, decorrentes da interpretação sistemática da Constituição Federal? Ou ainda: a dignidade humana é disponível, é conversível em termos monetários?

235. Verificou-se que a reivindicação dos servidores se dá em um contexto de subserviência da Administração Pública aos interesses corporativos de seus profissionais, caracterizada pela ausência de controle efetivo do cumprimento de escalas e da produtividade, pela permissão à realização de horas extras excessivas de forma anti-econômica, pela falta de instauração e julgamento de processos administrativos disciplinares, entre outras constatações evidenciadas nos Processos TCDF nº 2101/00, 40440/07 e 3442/12. Tal contexto leva a crer que a regulamentação foi de tal forma reivindicada pelos profissionais justamente pela certeza de que seu cumprimento não seria exigido.

236. Imperioso é interpretar a legislação em consonância com o contexto fático acima.

237. Em primeiro lugar, a despeito do reconhecimento da necessidade de reforço dos controles pela Secretaria, é preciso apontar que fere ao princípio da dignidade da pessoa humana exigir cumprimento a norma que não respeita os limites orgânicos do ser humano, caso dos §§ 3º a 6º do art. 8º da Portaria nº 199/14;

238. Portanto, chega-se a uma encruzilhada: na hipótese de efetivamente cumpridas, jornadas diárias de 18h contínuas com intervalos exíguos para descanso acarretam riscos à saúde dos profissionais e à saúde dos pacientes, além de custos indiretos ao erário, como os decorrentes do afastamento de profissionais estafados e horas extras para cobrir absenteísmos. Na hipótese de descumprimento da escala, seja pela prática de rodízio de profissionais, seja por atrasos e saídas antecipadas do trabalho, pela apresentação de atestados médicos sem enfermidade real ou ainda pelo pagamento de outros profissionais para cumprimento da escala,

c:\temp\9c94bdc.doc



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



configura-se ilegalidade da despesa pública. Tanto uma hipótese quanto a outra evidenciam inobservância dos princípios da eficiência e da indisponibilidade do interesse público.

239. A conclusão é a de que a disponibilidade do direito à limitação razoável da jornada de trabalho encontra limites nos princípios da dignidade da pessoa humana, da eficiência, da razoabilidade, da moralidade e da motivação, bem como no art. 196 da CF, que trata do direito à saúde. Assim, **a Portaria nº 199/14 extrapola a faculdade conferida pelo art. 7º, XIII, da CF, contrariando a própria finalidade do dispositivo constitucional, razão pela qual a Representação deve ser considerada procedente.**

240. Ainda, reconhecendo-se que o intervalo interjornada de 11h é o mínimo necessário para atender às necessidades humanas básicas de repouso, deslocamento, alimentação e higiene pessoal, **não há como restar configurada “compensação de horários”, nos termos do art. 7º, XIII, da CF, na hipótese de definição de intervalo interjornada inferior a 11h para jornadas diárias de 8h ou mais.**

241. O entendimento acima baseia-se nos argumentos utilizados pelo TST no reconhecimento da validade da jornada de 12hx36h, lembrando que aquela Corte, nos julgados que resultaram na Súmula nº 444, pontuou que a jornada de 12 (doze) horas é compensada com um período maior de descanso, 36 (trinta e seis) horas e, principalmente, com a redução das horas trabalhadas ao final de cada mês. Ora, se a reivindicação dos profissionais da saúde se dá justamente com o fito de maximizar a acumulação remunerada de cargo (o que restou evidenciado no procedimento administrativo nº 08190.030429/13-13), o efeito da permissão da jornada prevista na Portaria é precisamente o oposto do obtido com a jornada de 12hX36h.

242. A necessidade de respeito ao intervalo interjornada de 11h não é sugestão inovadora desta Unidade Técnica, já tendo sido invocada pelo Parecer GQ nº 145/98 da AGU e pelo STJ no julgamento de casos referentes à limitação à acumulação remunerada de cargos. Inclusive, o posicionamento atual daquela Corte é no sentido de reconhecer a validade do mencionado Parecer da AGU, vedando a acumulação remunerada de cargos que supere as 60h semanais.

243. Pelo exposto, sugere-se ao Plenário:

c:\temp\9c94bdc.doc



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



I – tomar conhecimento do Ofício nº 1697/2016-GAB-SES (e-Doc F09FD1C0-c) encaminhado em atenção à determinação contida no item II da Decisão nº 2937/2016;

II – considerar procedente a Representação nº 28/2015 - CF, oferecida pelo Ministério Público junto à Corte;

III – considerar ilegais os seguintes dispositivos da Portaria nº 199/14, publicada no DODF de 02/10/14:

a) §§3º, 5º e 6º do art. 8º, bem como seus respectivos incisos, por não guardarem conformidade com o art. 7º, XIII, da Constituição Federal, nem com o art. 35, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, nem com os princípios da dignidade da pessoa humana, da eficiência, da razoabilidade e da motivação, uma vez que os dispositivos não preveem intervalo interjornada capaz de propiciar efetiva compensação de horários, destinada a garantir a recuperação da capacidade orgânica do servidor para desempenho de nova jornada de trabalho, bem como não foram motivados em razão de interesse público;

b) § 4º, e respectivos incisos, do art. 8º, por afronta ao art. 60 da Lei Complementar nº 840/2011, uma vez que prevê a realização de horas extraordinárias em número superior ao limite de 2h diárias e em desacordo à necessária circunstância de excepcional e temporário risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas;

IV – negar validade ao Acordo Coletivo de Trabalho firmado entre o Sindicato dos Médicos do Distrito Federal e o Distrito Federal em 30/08/2013 (fl. 89 do e-DOC A536D302-e) bem como ao Acordo firmado entre o Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal e o Distrito Federal (fls. 86/87 do e-DOC A536D302-e), uma vez que a celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 492/DF e 554/MT;

V – informar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que esta Corte poderá negar validade a atos que decorram daqueles fundamentados nos dispositivos ora impugnados;

c:\temp\A9C94BDC.doc



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



VI – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:

a) suprima imediatamente os §§3º, 4º, 5º e 6º do art. 8º da Portaria SES/DF nº 199/14;

b) na definição de jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento, a permissão ao exercício de jornadas diárias de mais de 8h seja acompanhada da fixação de intervalo para descanso superior a 11h, tão maior quanto maior for a jornada diária permitida, a ser respeitado mesmo entre jornadas de diferentes vínculos, em homenagem ao art. 7º, XIII, da CF, bem como aos princípios da dignidade da pessoa humana, da eficiência e da razoabilidade, e a fim de preservar a higidez física e mental dos servidores, além de reduzir riscos de erro humano e prejuízos ao erário decorrentes do não cumprimento efetivo da jornada;

c) deixe de autorizar, imediatamente, a realização de mais de 2h contínuas de trabalho a título de horas extraordinárias, em obediência ao art. 60 da Lei Complementar nº 840/11;

d) acaso decida manter a permissão à realização de plantões de 18h ininterruptas, restrinja tal permissão às Superintendências responsáveis por regiões da periferia do Distrito Federal, mais carentes de servidores da saúde, e fixe o horário de início dos plantões às 7h da manhã, de forma a privilegiar o turno diurno, de maior concentração de público;

e) encaminhe quaisquer futuras questões acerca da viabilidade jurídica da alteração de normativos da lavra do Secretário de Saúde do DF à Procuradoria Geral do Distrito Federal, uma vez que essa detém, entre suas funções institucionais, a incumbência de prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional, conforme art. 111, VI da Lei Orgânica do Distrito Federal;

VII – determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que avalie os impactos no Processo nº 3442/12 da decisão que vier a ser proferida nestes autos;

c:\temp\9c94bdc.doc



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



VIII – determinar que o tema destes autos seja objeto de Auditoria em futuras fiscalizações deste Tribunal;

IX – dar ciência à representante do Ministério Público junto à Corte do teor desta decisão;

X – encaminhar cópia desta Informação e dar ciência do teor desta decisão à Procuradoria Geral do Distrito Federal, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;

XI – autorizar o arquivamento dos autos.

À consideração superior.

Brasília, 27 de janeiro de 2016.

Yasmin Carla Marchioro Silvério
Auditora de Controle Externo
Mat. Nº 1451- 3