



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

PARECER: 0108/2019–G4P

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 10.506/2018-e

EMENTA: 1. EXAME DA LEGALIDADE DE ADMISSÕES. RESOLUÇÃO Nº 140/2001. ÓRGÃO. SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. CARGO. TÉCNICO EM SAÚDE: AUXILIAR DE ENFERMAGEM. CONCURSO PÚBLICO. EDITAL REGULADOR DO CERTAME Nº 12/2007 (DODF DE 16/7/2007). ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. LEI Nº 6.137/2018. DECISÃO Nº 4.063/2018. SERVIDORA NOTIFICADA. APRESENTAÇÃO DE DEFESA.
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE O CUMPRIMENTO DA DELIBERAÇÃO PLENÁRIA, CONHECIMENTO DE DEFESA E IMPROCEDÊNCIA NO MÉRITO, COM DILIGÊNCIA.
3. AQUIESCÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. O processo supramencionado versa sobre o exame da legalidade de 10 admissões no cargo de Técnico em Saúde, especialidade: Auxiliar de Enfermagem, realizadas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com supedâneo no Edital nº 12/2007, publicado no DODF de 16/7/2007. Referido concurso foi acompanhado pelo e. **Tribunal de Contas** no Processo nº 24.509/2007.

2. Nesta etapa processual, analisa-se a defesa apresentada pela servidora Bárbara Tenório Cardoso, em razão da determinação contida na r. Decisão nº 4.063/2018 (peça 11), a qual examinou as referidas admissões, *in verbis*:

“III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, contate a servidora Bárbara Tenório Cardoso, aprovada no concurso público regulado pelo Edital nº 12/2007, publicado no DODF de 16.7.2007 (Cargo de Técnico em Saúde, Especialidade Auxiliar de Enfermagem), a fim de lhe conferir a oportunidade de apresentar a esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias da notificação, defesa com vistas a manter a acumulação do referido cargo com o de Auxiliar de Enfermagem, exercido na Fundação Universidade de Brasília, tendo em conta a inviabilidade do exercício de 80 horas semanais, sobretudo com jornada de 27 horas praticamente seguidas, promovendo, desde já, se for o caso, os devidos ajustes;”

3. A Divisão de Atos de Admissões esclareceu que, em cumprimento, a SES/DF encaminhou a manifestação da defendente a este e. **TCDF**, por meio do Ofício SEI-GDF nº 2426/2018-SES/GAB, de 2/10/2018 (peça nº 14).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

4. Referente às argumentações trazidas pela servidora, registrou o resumo que se segue:

“a) desempenha ambos os cargos com competência, zelo e dedicação, sem nunca ter recebido qualquer advertência ou penalidade;
b) a acumulação exercida pela requerente é exatamente a de dois cargos da área de saúde, de profissões regulamentadas, enquadrando-se no permissivo constitucional constante da letra “c” do inciso XVI do art. 37, da Constituição Federal e artigo 118 da Lei nº 8112/90;
c) há jurisprudência favorável à requerente, tal como o acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que cita (Ap. 20151010251391, da 4ª Turma);
d) há compatibilidade de horários, não havendo choque ou conflito de horários em qualquer dia da semana.”

5. Consignou, ainda, que, ao final da defesa, foi requerida a procedência para permanecer nos cargos acumulados e que toda e qualquer decisão lhe fosse comunicada.

6. A Área Técnica, quanto à defesa ofertada, teceu as seguintes considerações:

“6. Em que pesem os sérios argumentos da defendente, esta Corte já se pronunciou contrária à acumulação de cargos públicos em que a jornada semanal totaliza 80 (oitenta) horas.

7. Esse entendimento cristalizou-se no julgamento do processo nº 3979/2013, que tratou dos estudos especiais acerca do tema compatibilidade de horários nas acumulações de cargos, empregos ou funções públicas, autorizados por meio da Decisão nº 6404/2012. E ainda que o Egrégio Plenário, naquela ocasião, tenha preferido não dar caráter normativo às diretrizes ali lançadas, o Tribunal, mais uma vez, reafirmou o seu posicionamento de que ‘não há possibilidade fática de conciliação de horários pelo servidor que pretende exercer em sua plenitude dois cargos públicos com jornada cumulada de 80 horas semanais conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (RE nº 635016/RJ)’, conforme destacado no voto condutor da Decisão, de autoria do Conselheiro Relator Paulo Tadeu.

8. Por outro lado, é forçoso reconhecer que a matéria não se encontra pacificada no âmbito desta Corte: no processo nº 38097/2007, o Tribunal, diversamente, exarou a Decisão nº 462/2014, em que o Plenário, à unanimidade decidiu1:

‘III – rever as Decisões nºs 2975/08 (item II.1. ‘a’ e ‘b’) e 1.734/00 (item II), em razão da jurisprudência majoritária do TCU, do TJDF, do STJ e do STF, da vigência da Lei Complementar nº 840/11 e do entendimento deste Tribunal manifestado especialmente no Processo nº 3979/13, deliberando, conseqüentemente, no sentido de que: a) a jornada laboral semanal cumulada de servidor público que acumula licitamente 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’;

9. No Tribunal de Justiça do DF, a jurisprudência também está dividida. Entretanto, há vários julgados que avalizam o entendimento ora desposado. Veja, a propósito,



MPCDF

Fl.
Proc.: 10506/18-e_____
Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

excertos de ementas de acórdãos da 2ª e 3ª Turmas Cíveis do TJDFT que decidiram, respectivamente, o seguinte:

‘...4. De acordo com a orientação do c. Superior Tribunal de Justiça, a compatibilidade de horários não se restringe à ausência de colisão de horários, devendo abranger também uma análise mais profunda do risco de comprometimento da eficiência dos serviços prestados e da saúde do servidor que assume a dupla jornada de trabalho, consideradas as peculiaridades do caso concreto. 5. Refoge à razoabilidade o exercício acumulado de cargos públicos com jornada de trabalho semanal total de 80 (oitenta) horas...’ (Registro do Acórdão nº 1101230, Relator Desembargador César Loyola, DJe de 13/6/2018, o grifo é nosso).

‘Administrativo. Apelação Cível. Remessa Necessária. Servidor Público. Acumulação de cargos privativos de Profissionais de Saúde. Jornada Semanal de 80 (oitenta) horas. Razoabilidade e Proporcionalidade. Inexistência. Sentença Reformada.

1.É lícita a acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas, desde que comprovada a compatibilidade de horários, a teor do disposto da Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XVI, alínea ‘c’ e §2º do art. 118, da Lei nº 8112/90.

2.Apesar de não haver restrição expressa ao limite de carga horária, a jornada de 80 (oitenta) horas semanais não se mostra razoável diante da responsabilidade da atividade médica.

3.Apelação e reexame necessários conhecidos e providos. Unânime’ (Registro do Acórdão nº 875879, Relator Desembargadora Fátima Rafael, DJe de 25/6/2015, o grifo é nosso).

10. Não seria excesso lembrar que a jurisprudência predominante no Superior Tribunal de Justiça, outrossim, é refratária a jornadas semanais superiores a 60 (sessenta) horas, tendo em vista, sobretudo, o princípio da eficiência. A ementa do julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1187189/RJ é um caso emblemático e eloquente do entendimento majoritário do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto, aqui transcrito na parte que nos interessa:

‘...II – O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que a acumulação remunerada de cargos deve atender ao princípio da eficiência, na medida em que o profissional de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra. III - Revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. Neste sentido: AgInt no AREsp 918.832/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 29/09/2016; AgInt no AREsp 913.528/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 30/09/2016; MS 22.002/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 17/12/2015. IV – Verifica-se que a acumulação pretendida representaria uma jornada semanal de 70 (setenta) horas semanais, ultrapassando a limitação de 60 (sessenta) horas estabelecida pelo Parecer da AGU



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

n. 145, o que é destituído de razoabilidade... (2ª Turma do STJ, Relator Ministro Francisco Falcão, DJe de 28 de maio de 2018, o grifo é nosso).

11. *A prerrogativa altaneira do Superior Tribunal de Justiça em uniformizar a jurisprudência pátria vai ao encontro dos sólidos fundamentos do entendimento ali predominante, coincidente, por sua vez, com a jurisprudência que vem sendo adotada predominantemente por esta Corte de Contas.*

12. *O STF, diversamente do Superior Tribunal de Justiça, 'já se manifestou no sentido da impossibilidade de limitação de jornada pela aplicação do Parecer CQ 145/1998 da Advocacia-Geral da União' (RMS 3457/AGR/DF). Noutros julgamentos, a Suprema Corte confirmou esse entendimento:*

'No mais, vale o registro de que o inciso XVI do artigo 37 da Carta Federal não faz qualquer restrição à carga horária das atividades acumuláveis, bastando, como dito, a possibilidade de conciliação. O Tribunal de Contas, assim, extrai do texto constitucional limitação que nele não é expressa' (ARE nº 1061.845/RJ);

'1. A existência de norma infracional que estipula limitação de jornada semanal não constitui óbice ao reconhecimento do direito à acumulação prevista no art. 37, XVI, c, da Constituição, desde que haja compatibilidade de horários para o exercício dos cargos a serem acumulados' (RE nº 633.298-AgR);

'...esta Suprema Corte já assentou que não é possível a limitação da carga horária semanal relativa ao exercício cumulativo de cargos públicos, por tratar-se de requisito não previsto na Constituição da República' (AI 762.427-GO).

13. *Finalmente, vale salientar que a defendente não trouxe qualquer elemento para justificar ou demonstrar a viabilidade da carga horária de 27 (vinte e sete) horas praticamente seguidas de trabalho, conforme apontado na Decisão nº 4063/2018, item III, o que afasta, também nesse ponto, a procedência da sua manifestação.*

14. *Lembre-se que a Lei nº 6137/2018 aplicável às jornadas da servidora, passou a admitir jornada de 182 (dezoito) horas consecutivas de trabalho aos servidores da saúde, desde que, entre um e outro período de trabalho, seja garantido descanso não inferior a 6 (seis) horas (art. 3º, caput), o que não ocorre no caso concreto.*

15. *A Lei nº 6137/2018, a propósito, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (ADin nº 2018.00.2.008736-3), mas até o momento não há qualquer notícia de deferimento da sua liminar. Registre-se ainda que, se o diploma normativo referido não estivesse sob questionamento, a jornada de trabalho em exame não guardaria conformidade com a mencionada lei.*

16. *Dessa forma, à luz dos acórdãos citados, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, da jurisprudência predominante no Superior Tribunal de Justiça, da jurisprudência desta Corte de Contas, bem como dos termos da Decisão nº Decisão nº 4063/2018, que considerou inviável o exercício de jornada semanal de 80h (oitenta horas), proporemos a improcedência da defesa da servidora Bárbara Tenório Cardoso, devendo a Secretaria de Saúde do DF providenciar a opção da servidora por um dos cargos ou, alternativamente, a redução da carga horária em um ou ambos os cargos, encaminhando os documentos pertinentes às correções efetuadas ou, nesse caso, as*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

escalas de horários relativas à(s) nova(s) jornada(s) para o exame desta Corte de Contas, as quais deverão adequar-se aos ditames da Lei nº 6137/2018.”

7. Ao final, propôs ao c. **Plenário**:

“I – conhecer das razões de defesa da servidora Bárbara Tenório Cardoso, encaminhadas pelo Ofício SEI-GDF nº 2426/2018-SES/GAB, de 2 de outubro de 2018, considerando cumprido o item III da Decisão nº 4063/2018;

II - no mérito, julgar improcedentes as razões de defesa da mencionada servidora, pela insubsistência dos próprios fundamentos;

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, à luz do artigo 48 da Lei Complementar nº 840/2011, providencie a opção da servidora por um dos cargos ou, alternativamente, a redução da carga horária em um ou ambos os cargos, encaminhando os documentos pertinentes às correções efetuadas ou, nesse caso, as escalas de horários relativas à(s) nova(s) jornada(s) para o exame desta Corte de Contas, as quais deverão adequar-se aos ditames da Lei nº 6137/2018.

IV – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para os devidos fins.”

8. Após esse relato, passo à análise do feito.

9. Prefacialmente, verifico que, no presente momento processual, a **questão** se resume ao exame do cumprimento do item III da r. Decisão nº 4.063/2018.

10. Nesse sentido, após ponderar as informações apresentadas pela SES/DF e as conclusões alcançadas pelo Corpo Técnico, verifico que a servidora foi devidamente notificada, tal como apresentou em tempo hábil sua defesa, cumprindo, assim, com o quanto deliberado pelo c. **Tribunal**, o que possibilita considerar atendida a diligência contida no item III da r. Decisão nº 4.063/2018.

11. Sobre os argumentos de defesa, este **Parquet** de Contas **comunga** com o esposado pelo Corpo Instrutivo, quanto à **improcedência** das alegações.

12. Respeitante à acumulação de cargos públicos pela servidora, observo que tal situação, em tese, possui enquadramento na exceção especificada no art. 37, XVI, c, da Carta Federal, conforme a redação a seguir:

“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:

(...)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;” (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9. Portanto, regra geral, havendo **compatibilidade de horários** e sendo os **cargos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas**, permitida estará a acumulação de cargos públicos, excepcionalmente autorizada pela Carta Magna.

10. Sem embargo, embora a Constituição Federal (art. 37, XVI, c) autorize a acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, **não fazendo menção ao limite de carga horária**, o art. 39, § 3º, da Lei Maior estabelece serem aplicáveis aos servidores públicos alguns dos direitos elencados no art. 7º, dentre os quais aquele relacionado à *“redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”*.

11. Essas peculiaridades que circundam o caso ora analisado denotam a impossibilidade de se sustentar o entendimento de que o simples fato de inexistir choque ou superposição de horários entre as jornadas dos cargos acumulados seria condição suficiente e necessária para autorizar a acumulação de cargos públicos.

12. A compatibilidade de horários descrita na Constituição Federal não pode ser entendida a partir do parâmetro único do somatório das jornadas de trabalho. Há de ser feita outra análise, levando em consideração a própria condição da servidora, que não poderá ser privada e tampouco abdicar voluntariamente do tempo necessário ao seu repouso, à preservação de sua higidez física e mental e ao desenvolvimento de atividades relacionada a sua vida pessoal.

13. A respeito da compatibilidade de horários, vale mencionar que, malgrado a CF/1988 não limite o total da jornada, deverá haver obediência ao postulado da **eficiência**, como reiteradamente reconhecido pelo Poder Judiciário (e.g. **STJ**, MS nº 19.336/DF, **1ª Seção**, Rel. p/ Acórdão Min. **Mauro Campbell Marques**, DJe de 14/10/2014 e **TRF da 1ª Região**, AC nº 2010.51.01.004843-4, **7ª Turma Especializada**, Rel. Juiz Federal Convocado **Flávio Oliveira Lucas**, DJe de 2/3/2011).

14. Daí porque a LC nº 840/2011, em seu art. 46, § 3º¹, exige, anualmente, do servidor que acumula cargo público a comprovação da necessária compatibilidade de horários.

15. Relembro que o art. 37, XVI, c, da Carta Magna deve ser interpretado sistematicamente, em consonância com o art. 7º, XXII e 39, § 3º, a fim de garantir ao servidor as condições mínimas de saúde e segurança na execução de suas atividades, dada a reverência ao **princípio da unidade**.

16. Nada obstante, esse cenário, aos olhos desta Quarta Procuradoria, não permite a análise isolada da regra prevista no art. 37, XVI, c, da Carta Federal, que, como já salientado neste Parecer, possibilita a acumulação de cargos públicos de profissionais de saúde, com profissão regulamentada. **Mutatis mutandis**, em razão do princípio da **harmonização** ou **concordância prática**, cabe ao intérprete, ao se deparar com um conflito entre os bens jurídicos tutelados pela Lei Maior, ponderá-los, de modo que possam coexistir de maneira harmoniosa. A bem da verdade,

¹ “§ 3º O servidor que acumular lícitamente cargo público fica obrigado a comprovar anualmente a compatibilidade de horários.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

tal princípio busca evitar o sacrifício total de um determinado bem em relação a outro, compatibilizando-os. Nesse sentido, trago as lições de **Alexandre de Moraes**¹:

“Destá forma, quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros. Realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição de princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua”. (Grifos acrescidos).

17. Nesse contexto, não se pode defender a ideia de compatibilidade de horários à margem da essência das normas constitucionais. Com efeito, uma carga horária de 80 h (oitenta horas) semanais pode comprometer o desempenho profissional e a eficiência dos serviços prestados, violando os princípios da razoabilidade e da eficiência do serviço público.

18. Cito, desse modo, julgado do c. **Superior Tribunal de Justiça**:

“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

¹ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 33.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.

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

6. Segurança denegada, divergindo da Relatora.”

(MS 19.336/DF, **1ª Seção**, Rel. p/ Acórdão Min. **Mauro Campbell Marques**, DJe de 14/10/2014).

19. Ademais, acompanho o entendimento do Corpo Técnico em relação à **impossibilidade de se exercer jornada ininterrupta, ainda que em dois cargos de saúde previstos na exceção constitucional (art. 37, XVI, c, CF), sem que o descanso mínimo exigido pela seja garantido.**

20. Assim, forte nestes fundamentos, entendo que os argumentos apresentados **não comprovaram** que a carga horária exercida se compatibiliza com os postulados da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, malgrado não se tenha notícia de que a servidora tenha sofrido qualquer sanção relacionada ao desempenho de suas atividades por parte dos órgãos onde exerce seu mister.

21. Nesse diapasão, a diligência proposta pela Instrução se mostra correta, no sentido de determinar à SES/DF que adote medidas administrativas para que a servidora opte por um dos cargos que acumula ou, alternativamente, promova a redução de sua carga horária.

22. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas converge** com as conclusões emanadas da Unidade Técnica.

É o Parecer.

Brasília, 18 de fevereiro de 2019.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador