



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

**SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
DO DISTRITO FEDERAL.**

*"A submissão da administração contratante aos interesses de categorias profissionais, que foi constatada em alguns estados, o conhecido corporativismo das instituições representativas desses profissionais e os interesses políticos envolvidos" Relatório Sistemático de fiscalização da saúde, elaborado pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União, nos autos do TC nº 032.624/2013-1*

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por meio de sua 2ª Promotoria de Defesa do Sistema Único de Saúde, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III da Constituição Federal; no artigo 6º, inciso XIV, alínea "f", da Lei Complementar nº 75/93, e nos artigos 1º, inciso IV, e 5º, da Lei nº 7.347/85, 8429/12 e nos demais dispositivos legais pertinentes, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Em desfavor do

**DISTRITO FEDERAL**, o qual deverá receber a citação por seu Procurador-Geral do DF, no endereço SAM Bloco "I" Edifício Sede - CEP: 70620-000).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE**

---

**DOS FATOS**

Em 12 de fevereiro de 2007 o Tribunal de Contas do Distrito Federal, pautando-se na necessidade de que a SES/DF seguisse os princípios da eficiência e economicidade, recomendou à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que criasse rotina/função no SIGRH (sistema de Recursos Humanos), como já existente para os professores (Cadastro de Escalas - Cadesc), que possibilitasse visualizar as escalas de serviço dos médicos e das horas extras trabalhadas, **com filtros que impossibilitassem a acumulação indevida e a jornada diária superior a 12 horas.**

Em 2011, por meio do Relatório nº 03/2011-DIFIP/CONT/STC, a própria Secretaria de Transparência e Controle do Governo do Distrito Federal, após realizar auditoria de pessoal, recomendou à Secretaria de Saúde do Distrito que se abstivesse de prorrogar a jornada de trabalho dos profissionais da saúde, em razão da possibilidade de danos físicos e mentais aos próprios servidores, reconhecendo também e, principalmente, a possibilidade de prejuízo da qualidade dos serviços prestados.

A Portaria 145/2011<sup>1</sup>, por sua vez, em seu artigo 8º, parágrafo 1º, em sua versão original, acolhendo tais orientações proibiu “a adoção de regime de trabalho para os profissionais da SES/DF que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho, nos termos das Decisões nº 210/2007 e 1231/2010-TCDF”.

Todavia, o então Secretário de Saúde fez publicar, em 03.09.13, a Portaria SES nº 228<sup>2</sup> com o propósito de retirar a menção às Decisões do TCDF e de excepcionar a limitação estipulada à jornada de trabalho nos seguintes termos:

*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:*

<sup>1</sup> A Portaria 145/2011 dispunha sobre os horários de funcionamento das Unidades Assistenciais e Administrativas da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), elaboração de escalas de serviços, distribuição de carga horária de trabalho dos servidores efetivos.

<sup>2</sup> [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=74965](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=74965)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE**

---

...

*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:**

**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.**

A excepcionalidade, destituída de qualquer apresentação de justificativas, contrariou os estudos e pesquisas científicas já realizadas, as quais apontam para a necessidade de limitação da jornada de trabalho em no máximo 12 horas diárias, visando a proteção da saúde do trabalhador, o exercício seguro da medicina e a qualidade do serviço público de saúde a ser prestado aos usuários do SUS.

Ademais, as inovações consignadas nos Incisos I e II do § 4º afrontaram, também, o entendimento consignado nas decisões do Supremo Tribunal Federal, a respeito de que a “celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia **direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada**” tendo em conta que a “**negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária**”.

Em razão disso, foi instaurado o Procedimento Administrativo nº 08190.030429/13-13 na 2ª. Promotoria de Defesa da Saúde do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tendo como objeto verificar como e porquê a Portaria



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

145 fora alterada para permitir jornadas de trabalho de até 18 horas ininterruptas.

Conforme apurou-se no referido Procedimento Administrativo, a motivação da decisão autorizando a jornada de trabalho de até 18 horas ininterruptas não foi pautada no interesse público de prestar melhor atendimento à população, e sim em pleito do próprio Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, que deu ensejo à atuação do Processo Administrativo nº 060.013.400/2012 na SES/DF.

Tal negociação deu-se às vésperas da eleição, razão pela qual o Ministério Público do Distrito Federal expediu ofício ao Procurador Regional Eleitoral para ciência e adoção das medidas cabíveis tendo em vista as vedações legais contidas no Código Eleitoral e a possibilidade de desequilibrar a disputa entre os candidatos ao pleito eleitoral.

O Sindicato dos Médicos do Distrito Federal ao pleitear tal autorização, afirmou que a vedação de jornada de trabalho superior a doze horas ininterruptas comprometeria **a qualidade e oferta do serviço de saúde prestado por ocasionar "lacunas de atendimento"**.

Tal justificativa não tem qualquer sentido, uma vez que a duração da jornada contratual dos profissionais de saúde, seja ela doze ou dezoito horas, não afeta a oferta de serviços desde que a elaboração da escala seja feita sem lacunas e de forma a contemplar todo o horário de funcionamento das Unidades Assistenciais, especialmente os horários de maior demanda, utilizando a plenitude da disponibilidade contratual de cada profissional, conforme o interesse público e não interesses pessoais.

Lamentavelmente, na prática o que se observa com relativa frequência são que as lacunas na escala são provocadas porque na maior parte das vezes as unidades assistenciais permitem que profissionais da saúde, especialmente médicos e enfermeiros, cumpram suas jornadas de trabalho de forma concentrada nos dias da semana que lhes convém e de forma ininterrupta, beneficiando-os a fim de permitir que alguns morem em uma cidade ou até um estado da federação e trabalhem em outra/outro, em detrimento das reais necessidades assistenciais.

Com a jornada de vinte horas, um profissional da saúde trabalha praticamente um dia por semana se há possibilidade de cumprir a jornada de forma ininterrupta. Tais jornadas estimulam ao profissional que vá acumulando vínculos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

tanto na iniciativa privada como no serviço Público, já que é permitida a ocupação de dois cargos públicos na área de saúde.

Esta situação pode ser ilustrada pelo sítio eletrônico do Cadastro Nacional de Saúde – CNES, onde há relação de profissionais que chegam a manter cinco vínculos laborais.

Bem vindo ao nosso novo site! As funcionalidades que ainda não foram implementadas neste site, estão disponíveis aqui.

PÁGINA INICIAL > CONSULTAS > CONSULTA PROFISSIONAL

**CONSULTA PROFISSIONAL**  
Vínculo:

Geral Mais 2 Vínculos Públicos Mais 5 Vínculos Particulares CHS Superior a 168 Horas Equipe Mais de 3 Vínculos

Estado: RIO DE JANEIRO Municípios: Selecione Pesquisar

Exportar CSV Registros por Página: 10

CNS	NOME PROFISSIONAL	DETALHES
980016003383777	NELSON PAES FORTES DINIZ FERREIRA	+
980016000026795	JULIA MARIA TELLES DE MENEZES ZAMBONI	+
980016295157411	JOSE HENRIQUE LOURENCO MIRANDA	+
709000804807912	FERNANDO ANTONIO DE PORTUGAL MORCERF	+

Digno de nota que o pleito já fora apresentado pelo Sindicato dos Médicos em data pretérita mas, após análise pela Assessoria Jurídico Legislativa da SES em 16.10.12, concluiu-se pela impossibilidade jurídica de realização de escalas de trabalho em períodos superiores a doze horas ininterruptas.

Não obstante, o Consultor Jurídico do DF, em 16.09.13, ao analisar novamente a questão, acolheu o pleito da entidade sindical para alterar a Portaria SES nº 145/2011, no sentido de estabelecer novo limite máximo para jornadas ininterruptas, qual seja, de dezoito horas, manifestando-se, ainda, pela celebração de acordo coletivo neste sentido.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

Ao ser indagada, por meio do Ofício 1589/2014-GAB/SES, em 18 de julho de 2014, acerca das razões pelas quais a Portaria 145/2011 teria sido alterada para permitir que os médicos pudessem trabalhar em jornada ininterrupta de até 18 (dezoito) horas, em razão dos notórios prejuízos à integridade física e mental dos servidores e à própria qualidade do serviço público, a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, por meio de sua Subsecretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde/SES/DF, reconheceu que a **autorização fora fruto de negociação sindical** que culminara com a celebração de acordo entre o Distrito Federal e o Sindicato dos Médicos do Distrito Federal e *“que somente os médicos teriam sido privilegiados por terem sua jornada interrompida entre um e outro atendimento, podendo aguardar em situação de repouso, não sendo o caso dos profissionais de outras áreas como enfermagem”*.

Não bastasse esta alteração da Portaria 145/2011, completamente desassociada do interesse público, novas alterações na Portaria foram efetivadas para alcançar outros profissionais.

Neste sentido, a SES/DF expediu nova Portaria, que estendeu a autorização para a adoção de regime de trabalho em jornada ininterrupta de até 18 horas aos enfermeiros, impondo como fundamento o respeito *“ao acordo celebrado entre o Sindicato dos Enfermeiros do Distrito Federal e o DF, por intermédio da SES/DF”*.

Requisitado ao Sindicato dos Enfermeiros do Distrito Federal e a própria SES/DF a cópia do referido acordo sindical, o primeiro órgão informou inexistir tal documento enquanto a Secretaria afirmou não tê-lo localizado.

Por fim, em 09 de setembro de 2014, com a edição da Portaria nº 173/2014 a SES/DF ampliou a autorização de realização de jornada laboral de até 18 (dezoito) horas ininterruptas aos Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem, celebrando novo Acordo Coletivo com esta categoria.

Em 2 de outubro de 2014, ao ser editada a Portaria 199/2014<sup>3</sup>, foram revogados diversos artigos da Portaria 145/2011, em especial o artigo 8º, que proibia a jornada ininterrupta acima de 12 horas. Desta forma, autorizou-se o

---

<sup>3</sup> A Portaria, que substitui a Portaria anterior 145/2011, dispõe sobre os horários de funcionamento das Unidades Orgânicas da Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF, elaboração de escalas de serviços, distribuição de carga horária dos servidores efetivos, dos servidores requisitados de outros órgãos, ocupantes de cargos comissionados e de natureza especial, dos contratados nos termos das Leis nº 4.266/2008 e nº 5.240/2013, dos empregados públicos e dá outras providências.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

cumprimento de jornada contratual de até 18 (dezoito) horas contínuas de trabalho a todos os profissionais da saúde lotados em locais com funcionamento ininterrupto, desde que respeitados os acordos celebrados entre os Sindicatos e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (artigo 8º, §5º)”.

Como visto, tal norma pretendeu dispor sobre os horários de funcionamento das Unidades Orgânicas da Secretaria de Estado de Saúde, elaboração de escalas de serviços, distribuição de carga horária dos servidores efetivos, dos servidores requisitados de outros órgãos, ocupantes de cargos comissionados e de natureza especial, dos contratados nos termos das Leis nº 4.266/2008 e nº 5.240/2013.

Note-se que o prejuízo à saúde, decorrente de jornada de trabalho ininterrupta superior a dezoito horas, já havia sido reconhecido pela própria SES/DF, por sua Controladoria e Assessoria Jurídica e pelo TCDF.

A SES/DF, em momento algum, declinou as razões de interesse público que pautaram a modificação do entendimento anterior, adotado por sua Controladoria e pela Assessoria Legislativa.

Curioso observar que a despeito de vindicar tal benefício, que tem cunho extremamente nefasto à saúde do trabalhador, o Sindicato dos Médicos, por meio do Ofício 156/2017, endereçado ao Ministério Público, adotou posicionamento completamente distinto daquele usado para garantir a jornada de trabalho ininterrupta de mais de 12 horas, ênfatizando que a limitação da jornada de trabalho é regulamentada pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional que estabelecem que o empregador não pode impor restrição à qualidade de vida do trabalhador.

Mencione-se que o STJ ao fixar a jornada de trabalho de 60 horas semanais menciona que os serviços públicos devem atender o princípio da eficiência, ressaltando que o profissional da saúde deve estar em boas condições físicas e mentais para exercer suas atribuições, as quais dependem de adequado descanso entre o fim de uma jornada e o início de outra.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE**

---

**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.063.225 - RJ**  
**(2017/0045352-5)**

**RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**AGRAVANTE : ALINE CONCEICAO DA SILVA**  
**ADVOGADO : LEONARDO DA SILVA OLIVEIRA - RJ148792**  
**AGRAVADO : UNIÃO**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS. LIMITAÇÃO DE HORAS SEMANAIS. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. VERIFICAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ.

I - 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.

II - Desse modo, revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, na forma do disposto no Parecer GQ-145/98 da AGU, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. 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)

III - A Corte *a quo*, soberana na análise do conjunto fático-probatório dos autos, ao analisar a compatibilidade de horários

IV - Desse modo, rever as conclusões da Corte *a quo*, acerca da ausência do requisito da compatibilidade de horários, demandaria o necessário reexame de fatos e provas constantes nos autos, providência vedada em sede de recurso especial, dado o óbice do enunciado n. 7 da Súmula desta Corte Superior (a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).

V - Agravo interno improvido.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

Proseguindo nas investigações, o Ministério Público requisitou de diversas Regionais da Saúde, a relação dos profissionais que exerciam jornada ininterrupta de 18 horas. Constatou-se que profissionais com especialidade em medicina da família e comunidade e medicina do trabalho faziam uso da jornada, a despeito dos trabalhos desenvolvidos serem de atendimento à população de 8:00 às 17:00 horas.

Além disso, profissionais que cumpriam suas jornadas laborais em função administrativa, além daqueles que cumpriam dezoito horas ininterruptas a título de trabalho extraordinário ou como “carga compensatória”, utilizariam este tipo de jornada.

Esses indícios de irregularidades foram aprofundados por Auditorias do TCDF, do TCU, pela própria Secretaria de Transparência e pelo Ministério Público, concluindo-se que em virtude da permissão de que os profissionais realizem a jornada de dezoito horas, ocorreria, também, possível percepção de remuneração sem a devida contraprestação do serviço através de esquemas de rodízios entre os profissionais escalados para o mesmo plantão. Com o revezamento, nem todos permaneciam simultaneamente no local da prestação do serviço à sociedade.

Neste sentido merece destaque o Memorando nº 63-GAB/CGSG, de 18.03.13, no qual o Coordenador Geral de Saúde do Gama ilustrou com propriedade situação decorrente da permissão de realização de carga horária de 18 horas ininterruptas por profissionais da saúde, pois relatou a existência de “indícios de irregularidades e prática de combinação de rodízio no cumprimento da carga horária de forma rotineira e contumaz” por médico pediatra.

Constatou-se, ainda, que muitos dos profissionais que se utilizam da jornada ininterrupta de dezoito horas realizam acordos informais para repousar durante a jornada a que estão obrigados e, ainda, para saídas antecipadas, ausências dos locais de prestação do serviço e atrasos acordados. Tal cenário compromete a qualidade e a continuidade da assistência e provoca verdadeiras lacunas na disponibilização dos serviços, ao contrário do afirmado pelo Sindicato dos Médicos do DF, fato que é noticiado na mídia local de forma recorrente.

Conforme o Relatório Sistemático de Fiscalização da Saúde do Tribunal de Contas da União de 2013<sup>4</sup>, existem “*arranjos que desvinculam o profissional de sua*

<sup>4</sup> O Relatório foi elaborado pelo corpo técnico do Tribunal de Contas da União nos autos do T.C. nº 032.624/2013-1.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

*jornada e do quantitativo de horas para o qual foi contratado” sendo “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”.*

Tais fatos foram um dos objetos de investigação da Operação Hígia, realizada entre o Ministério Público e a Polícia Civil, que constatou diversas fraudes quanto ao cumprimento da jornada de trabalho, causando sérios prejuízos à assistência e ao erário, já que ocorre o pagamento de salários sem a efetiva contra prestação.

Diante desta situação irregular, o MPDFT, por meio da 2ª PROSUS, juntamente com o MPT, encaminharam à SES a **Recomendação 08/2015 (documento 13)**, para que fosse revogado o parágrafo 5º do artigo 8º da Portaria 199/2014-SES/DF, que autorizava o cumprimento da jornada de trabalho por até 18 horas ininterruptas, bem como seus respectivos incisos, a fim de proibir a jornada de trabalho dos profissionais de saúde por período superior ao permitido na LC 840/2011, não autorizando, em nenhuma hipótese, a prorrogação de jornada por mais de 2 (duas) horas diárias, exceto se tratando de situação de comprometimento da ordem e da saúde pública.

Tal Recomendação não foi cumprida pelos gestores públicos da saúde, apesar da Assessoria Jurídico Legislativa da SES/DF ter se pronunciado acerca da ilegalidade quanto ao cumprimento de jornada de trabalho de até 18 horas ininterruptas por meio do memorando 2841/2015-AJL/SES, tornando-se necessário o ajuizamento da presente ação.

Neste ponto, ressalte-se que conquanto na área trabalhista se permitam jornadas de revezamento de até doze por trinta seis horas, na área da saúde pública, onde há acumulação de diversos vínculos laborais, as vezes mais do que os dois permitidos pela CF<sup>5</sup>, tal situação inviabiliza o controle do descanso entre jornadas porque o empregado possui empregadores e vínculos distintos.

Conforme pesquisa do Conselho Federal de Medicina (CFM) feita com 14.405 profissionais em todo o país, 55,4% dos médicos têm mais de três atividades e 62,2% tiveram de aumentar a carga horária, o que inviabiliza o descanso entre jornadas bem como a própria fiscalização pela SES/DF.

<sup>5</sup> Desde que haja compatibilidade de horários.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

### DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O MPC no Distrito Federal não assistiu a tudo inerte. Em 2015, ofertou ao TCDF a Representação 28/15 (**documento 01**), que foi autuada no processo em epígrafe (**documento 02**), questionando a edição da Portaria SES/DF 199/14 (**documento 03**), por meio da qual se admitiu, excepcionalmente, que o servidor pudesse cumprir jornada de trabalho de até 18 horas ininterruptas.

O entendimento do MPC/DF foi no sentido de que a estipulação da referida jornada fere normas protetivas do trabalhador, visto que deve haver equilíbrio entre as tarefas laborais e a manutenção das condições físicas e mentais dos que prestam serviços ao Estado, que, inclusive, pode ser chamado a indenizá-los e a eventuais cidadãos, que forem vítimas de atos de imperícia de seus prepostos, em razão de esgotamento físico, por exemplo.

Mencionou o MPC que ao editar as referidas Portarias a SES/DF coroava a sequência de inobservâncias perpetradas em prejuízo às conclusões jurisprudenciais e científicas a respeito da obrigatoriedade de se limitar a jornada de trabalho em patamar equilibrado entre a qualidade de vida do profissional e a excelência na prestação do serviço.

Conhecida a Representação, por força da Decisão 4074/15, foi ouvida a SES, que, por intermédio do Ofício 411/16 (**documento 05**), ofertou resposta, para, implicitamente, admitir a procedência da peça ministerial, tanto que informou que outra Portaria seria *“produzida nos próximos 30 (trinta) dias e constará proibição de cumprimento de jornada de trabalho contratual superior a 12 (doze) horas contínuas”*.

Sem notícia a respeito da edição do ato, o TCDF mandou ouvir novamente a SES, Decisão 2937/16, que, por meio do Ofício 1697/16 (**documento 06**) esclareceu que, diversamente, apenas constituíra uma Comissão, cujos trabalhos não haviam sido concluídos.

Posteriormente, a SES ofertou o Ofício 2896/16 (**documento 07**), para mais uma vez afirmar que *“está trabalhando na elaboração de Portaria que estabeleça regras claras e objetivas quanto às jornadas de trabalho, elaboração de escalas de serviço, horários de funcionamento das unidades de saúde e administrativas, distribuição de carga horária de servidores efetivos requisitados e comissionados”*. No entanto, em seguida, passou a afirmar que *“a proibição da jornada de trabalho de 18*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

*(dezoito) horas ininterruptas, pelos profissionais de saúde, reflete diretamente na continuidade do serviço”. E, assim, “como forma de garantir o serviço integral à população, é necessário permitir e utilizar jornadas de trabalho superiores a 12 (doze) horas”, principalmente nas unidades mais distantes do Plano Piloto. É que, nesses casos, os profissionais solicitariam cargas horárias maiores, para reduzir a frequência do deslocamento para o local de trabalho.*

Em complemento, o Memorando 217/16 (**documento 08**) acrescentou que a maioria dos profissionais que exercem sobrejornada é dos médicos, principalmente às especialidades de Anestesiologia, Cirurgia Geral e Clínica Médica. Mas, além deles, dos 159 (cento e cinquenta e nove) enfermeiros lotados em Ceilândia, 90 (noventa) moram em outra unidade da federação. Além desses, outros profissionais, Técnico Administrativo/Motorista/Técnico em Radiologia cumprem jornada ininterrupta, apenas quando há uma mescla de Horas Contratuais com Horas Extras, “mas a quantidade é pequena, apenas 20% (vinte por cento), ou seja, o impacto pequeno em caso de não concessão da carga horária ininterrupta.

O Corpo Técnico do TCDF, todavia, discordou das argumentações elencadas pela SES (**documento 09**), para defender a indisponibilidade dos direitos sociais trabalhistas, cuja flexibilização somente poderia ocorrer na forma da Constituição Federal.

No mesmo sentido, foi a decisão do Tribunal:

*DECISÃO Nº 3926/2017 O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 1.697/2016-GAB-SES (e-Doc F09FD1C0-c), encaminhado em atenção à determinação contida no item II da Decisão nº 2.937/16, considerando-a insatisfatoriamente atendida; II – ter por procedente a Representação nº 28/15-CF, oferecida pela douta representante do Ministério Público junto à Corte, Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira; III – considerar ilegais os seguintes dispositivos da Portaria nº 199/14- SES, 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, com o art. 35, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, 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 840/11, uma vez que preveem a realização de horas extraordinárias em*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

*número superior ao limite de 2 horas diárias e em desacordo com a 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 30.08.13 (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 ADI nºs 492/DF e 554/MT; V – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 90 dias: a) suprima os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 8º da Portaria nº 199/14-SES; b) na definição de jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento, somente permita o exercício de jornadas diárias de mais de 8 horas se acompanhada da fixação de intervalo para descanso superior a 11 horas, 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, sem olvidar que esses riscos, se materializados, afetariam, em última análise, a própria população por eles atendida; c) deixe de autorizar a realização de mais de 2 horas contínuas de trabalho a título de horas extraordinárias, em obediência ao art. 60 da Lei Complementar nº 840/11; VI – 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, bem como que passe a encaminhar quaisquer futuras questões acerca da viabilidade jurídica da alteração de normativos da lavra do Secretário de Saúde 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 o art. 111, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; VII – determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal/TCDF que avalie os impactos desta decisão Processo nº 3.442/12; VIII – dar ciência desta decisão à signatária da Representação nº 28/15-CF; IX – autorizar: a) o encaminhamento de cópia desta decisão, da instrução e do relatório/voto do Relator à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal; b) a inclusão do tema objeto dos autos em exame em futuros roteiros de auditorias desta Corte; c) o arquivamento dos autos.*

Ocorre que, na sequência, o SindEnfermeiro recorreu (**documento 10**), alegando que deveria ter sido ouvido, por se tratar de questão que afetaria diretamente a vida funcional dos servidores representados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

No mérito, defendeu que não se poderiam aplicar normas trabalhistas ao regime próprio dos servidores públicos, consoante artigo 57, parágrafo 2º da LC 840/11, que autoriza, inclusive, a extrapolação de 02 horas de serviço extraordinário (art. 60). De conseguinte, “as jornadas contínuas são permitidas aos servidores escalados em locais de funcionamento ininterruptos, sempre respeitada a necessidade do serviço”.

Por sua vez, o Sindicato dos Auxiliares e Técnicos em Enfermagem do DF (SINDATE), também recorreu (**documento 11**), praticamente repetindo a peça anteriormente relatada.

Por fim, o GDF também recorreu (**documento 12**), para, mais uma vez afirmar que estava em fase de estudos acerca da alteração da portaria questionada, quando se concluiu pela “impossibilidade de adequação da carga horária dos profissionais de saúde, sob pena de inviabilizar a própria continuação do serviço público em prejuízo a população”.

Na sequência, os recursos foram conhecidos, com efeito suspensivo, o que equivale a dizer que a Portaria se manteve hígida.

Inúmeros procedimentos, tanto no Tribunal de Contas do Distrito Federal como na Corregedoria da própria SES/DF e na Secretaria de Transparência, hoje denominada Controladoria Geral do DF, tratam do fato notório e corriqueiro de usuários do SUS não encontrarem médicos em número suficiente para prestar atendimento.

Tais razões, conforme mencionam relatórios técnicos do TCDF e TCU, decorrem da concentração de médicos num único horário, muitas vezes elástico sem necessidade, sendo a escala feita de forma a atender interesses pessoais.

**Os referidos documentos técnicos são eloquentes em apontar registros de profissionais com vínculos em diversas unidades da Federação, incongruência entre a escala oficial e a escala efetivamente cumprida, dentre outros problemas, os quais não serão resolvidos com a fixação de jornada de até 18 horas ininterruptas mas, sobretudo, agravados.**

Segundo a PGDF, existem 7.887 servidores laborando em escalas com plantões de 18 horas continuadas, destes, 1.780 são médicos, isto é,





## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

aproximadamente, 26% (vinte e seis por cento) da força de trabalho sob o regime de 18 horas semanais. Paralelamente, inúmeras representações da população em relação a unidades da SES/DF onde não há profissionais disponíveis continuam sendo aviadas no MPDFT e/ou veiculadas na mídia.

Por outro lado, a exceção de algumas poucas especialidades médicas, não faltam no cadastro reserva candidatos interessados aguardando nomeação para os cargos que obtiveram aprovação. Da mesma forma enfermeiros, técnicos de enfermagem, técnicos administrativos, motoristas, técnicos de radiologia almejam pertencer aos quadros da SES/DF já que, como se sabe, a remuneração paga pelo DF na área da saúde, exceto a de médicos, é bem superior àquela paga pela iniciativa privada.

Por isso, tampouco se trata de questão pautada em captação de profissionais da saúde para a rede pública.

#### **DOS PREJUÍZOS À SAÚDE DECORRENTES DA JORNADA DE 18 HORAS ININTERRUPTAS**

Conforme busca feita na rede mundial de computadores, em sítios científicos, constatou-se que diversas pesquisas têm colocado a medicina e a enfermagem no topo do *ranking* das carreiras que causam a síndrome de *Burnout*<sup>6</sup>, enfermidade que tem por sintomas exaustão física, psíquica e emocional, cuja causa está associada à má adaptação do indivíduo ao trabalho prolongado, altamente estressante e de grande carga emocional<sup>7</sup>.

Quanto à especialidade anestesiologia, estudo científico disponível na rede mundial de computadores ([http://www.scielo.br/pdf/rba/v65n2/pt\\_0034-7094-rba-65-02-00104.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rba/v65n2/pt_0034-7094-rba-65-02-00104.pdf)) alerta a prevalência de Síndrome de Burnout<sup>8</sup> nesta

<sup>6</sup> Trabalho desenvolvido pela médica e pesquisadora da Clínica Mayo Liselotte Dyrbye.

<sup>7</sup> “A doutrina médica relaciona como doença laboral dos profissionais da saúde a síndrome de burn out, que tem como causa o desgaste físico e mental decorrente de intensa, exaustiva e ininterrupta atividade laboral dos profissionais da saúde.”

<sup>8</sup> A síndrome de burnout é a resposta ao estresse laboral crônico, envolve alterações comportamentais importantes e tem como agravantes variáveis sociodemográficas, profissionais, de lazer e de hábitos de vida. Quando o afeta, o anestesiologista passa a ter atitudes que atingem os pacientes, os colegas e o próprio



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

especialidade. O foco do estudo foi o Distrito Federal e a conclusão da pesquisa foi a alta prevalência desta patologia em anestesiológica<sup>9</sup>.

Como em estudos anteriores, a síndrome apresentou-se mais prevalente em profissionais com exercício de plantões noturnos, pois o sono e o cansaço decorrentes do trabalho nestas condições geram falta de agilidade e atenção, lentidão da função cognitiva e dos reflexos, além de tornar o profissional mais impaciente com as atividades cotidianas, causando, portanto, severas consequências na qualidade dos serviços prestados à população.

Assim, o descanso adequado é um fator adicional de segurança e bem-estar na anesthesiologia, especialidade cuja prioridade é a segurança dos pacientes.

Não fosse isso, pesquisas nacionais e internacionais são unânimes no sentido de que *“a privação do sono leva a uma redução do desempenho”<sup>10</sup>* e que a fadiga aguda ou crônica produzida por muitas horas de trabalho, associada à privação ou redução significativa das horas de sono *“interagem entre si, degradando a capacidade/qualidade do trabalho, aprendizagem e raciocínio, além de alterar o humor, a memória e dificultar as relações interpessoais. O prejuízo cognitivo se antecipa ao físico”*.há farta doutrina médica no sentido de que *“a privação do sono leva a uma redução do desempenho”<sup>11</sup>*,

“Numa época em que se discute muito a qualidade dos serviços, cabe pensar criticamente sobre os esquemas de horários e frequências de plantões dos serviços de saúde. Nessa organização do trabalho médico, quase sempre feita por colegas de profissão, encontramos jornadas e escalas de trabalho que nem sempre respeitam os princípios biológicos dos próprios médicos, assim como existem muitos profissionais que, por várias razões, fazem um grande número de plantões. **É fundamental uma ação preventiva para evitar sobrecargas e intensa fadiga com** trabalho, enfrentamento tornam-se falhos e insuficientes enfrentamento tornam-se falhos e insuficientes. Por essa razão, torna-se necessário esclarecer o esgotamento emocional entre o anestesiológica e suas correlações.

<sup>9</sup> O questionário foi entregue a 241 profissionais inscritos na Sociedade de Anesthesiologia do Distrito Federal. A amostra final consistiu de 134 anesthesiologistas, o que corresponde à adesão de 55,6%, pois 107 não responderam ao questionário.

<sup>10</sup> O Plantão Noturno em Anesthesia Reduz a Latência ao Sono \* *Short Sleep Latency in Residents after a Period on Duty in Anesthesia.*

<sup>11</sup> O Plantão Noturno em Anesthesia Reduz a Latência ao Sono \* *Short Sleep Latency in Residents after a Period on Duty in Anesthesia.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

**suas consequências para a relação médico-paciente e para a qualidade de vida desses trabalhadores<sup>12</sup>, de forma a garantir o padrão de qualidade da assistência aos pacientes”.**

Por isso, na área da saúde pública a afirmação de que a autorização para que os profissionais cumpram jornada de trabalho de 18 horas ininterruptas não lhes traria prejuízo “*porque descansariam 36 ou 72 horas consecutivas*” não pode ser aceita.

É fato notório que o trabalho em regime de sobrejornadas, especialmente longas como é a de 18 horas ininterruptas, revela-se maléfico para o trabalhador, prejudicando sua saúde, seu convívio familiar e social, bem como inviabiliza seu crescimento pessoal, além de afetar a sua produtividade e qualidade de seu trabalho.

A realização de jornadas ininterruptas/sobre-humanas, como a de 18 horas, sujeita o profissional a agravos à própria saúde, em especial desgastes emocionais, perda da qualidade de vida, adoecimentos frequentes, privação do convívio social, o que repercute em sua produtividade, na qualidade do atendimento prestado na assistência, aumentando as chances de ocorrência de erros médicos e maior quantidade de afastamentos por licença médica, causando alto índice de absenteísmo ao trabalho .

Neste ponto, não se pode deixar de mencionar que em 19 de setembro de 2017 o Ministério Público recebeu ofício do Secretário de Estado de Saúde informando que tramitava na SES/DF volume excessivo de processos que tratavam de readaptação funcional (reabilitação laboral) permanente por restrição laborativa definitiva de servidores do quadro efetivo da SES, fato que sinaliza meio ambiente de trabalho inadequado e jornadas de trabalho incompatíveis com a dignidade humana e à saúde do trabalhador.

Apesar dos nefastos prejuízos à saúde e à assistência, decorrentes da jornada ininterrupta de 18 horas, a PGDF, em sua manifestação, limitou-se a afirmar que a norma constitucional não estabeleceu quaisquer limitações quanto a carga horária a ser cumprida, vedando, na realidade, a superposição de horários. Esqueceu-se de promover uma interpretação sistemática do tema, já que a Constituição Federal assegura o direito à saúde, merecendo enfoque a saúde do trabalhador, seja ele celetista ou estatutário.

<sup>12</sup> Idem ao 3.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

### DA IMPOSSIBILIDADE DE ACORDO COLETIVO NA ÁREA ESTATUTÁRIA

Neste ponto, não é demais lembrar que a negociação coletiva não confere legalidade ao exercício de atividades laborais além do limite máximo estabelecido na Constituição Federal de 1988 por se tratar de matéria de ordem pública, situada fora do poder negocial dos Sindicatos, não podendo, ainda, flexibilizar para pior as normas de medicina e segurança do trabalho, uma vez que a limitação da jornada de trabalho a um máximo razoável constitui instrumento de prevenção à fadiga do trabalhador e à proteção da qualidade da atividade desempenhada por ele.

Ademais, ainda que se considere como possível a negociação coletiva sobre este tema, o que se admite para debater, a Constituição Federal de 1988 estipulou em seu artigo 7º a possibilidade de redução das horas de trabalho e não o seu aumento.

### DO DIREITO

A Constituição Federativa do Brasil, nos artigos 196 e 197, declara que *“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”* e que *“**são de relevância pública as ações e serviços de saúde**, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiro e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”*.

Em razão da relevância pública conferida aos serviços de saúde, não há espaço para que interesses individuais ou de classes, ainda que pactuados por meio de acordo coletivo, se sobreponham ao interesse público de garantir de forma universal, equânime, com eficiência, segurança e em quantidade adequada o direito à saúde à população usuária do SUS. As políticas públicas adotadas pelos gestores públicos na área da saúde devem ser guiadas no sentido de proporcionar a melhoria do atendimento, da qualidade, da acessibilidade da oferta.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem por sua vez estabeleceu em 1948, em seu artigo XXIV que *“Todo o homem tem direito a repouso e*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

*lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas”.*

Por isso, “*o limite à duração da jornada de trabalho constitui direito humano fundamental do empregado, porquanto tutela a sua saúde física e mental, garantindo-lhe um mínimo de repouso para a recuperação da energia despendida na atividade laborativa, assim como um tempo razoável para o convívio familiar e social*”.

Não resta dúvidas de que regulamentar a duração do trabalho é essencial, não só para a saúde do ser humano, como para o desenvolvimento da ordem econômica e social de uma nação.

Por isso, a Constituição Federal, de forma indistinta, consagrou princípios protetivos que impedem o exercício de atividade laboral em condições que ferem a dignidade humana, tornando cogentes normas que protegem a segurança e a saúde do trabalhador, quer seja ele regido pela Consolidação das Leis do Trabalho ou pelo Regime jurídico único.

O artigo 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988 estendeu aos servidores públicos, independentemente da natureza jurídica de seu vínculo, um espectro mínimo de direitos sociais, estabelecidos no 7º, tais como duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; impondo ao legislador infraconstitucional a obrigatoriedade de respeitar um conjunto de direitos e garantias sociais mínimas aos servidores públicos, de forma a proteger sua saúde física, mental, de forma a assegurar a própria qualidade do serviço público prestado à população que só pode atingir graus de eficiência se preservado o meio ambiente de trabalho daquele que o presta, bem como sua saúde física, mental e dignidade humana.

O Tribunal Superior do Trabalho, órgão do judiciário especializado em dirimir conflitos na área de meio ambiente do trabalho, “*levando em conta a saúde, higidez mental e segurança dos profissionais durante sua jornada de trabalho, limitou-a em regime de 12 horas trabalhadas por 36 horas de descanso, anulando diversas cláusulas constantes de acordos e convenções coletivas de trabalho que desrespeitavam*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

*o patamar civilizatório mínimo*<sup>13</sup>.

Como se sabe *“a lei trabalhista deve proteger o trabalhador inclusive contra ele mesmo, pois, premido por suas necessidades vitais e básicas ou estimulado pela própria ganância, esquece a sua condição humana finita e aceita as imposições do empregador para trabalhar em condições extremamente prejudiciais a sua saúde ou que levem perigo a sua vida”*<sup>14</sup>, proteção que deve se estender a todos os seres humanos que exercem atividades laborais, quer sejam eles celetistas ou servidores públicos.

Sob a mesma ótica o Estado deve garantir a redução dos riscos inerentes ao trabalho, **por meio de normas de saúde, higiene e segurança.**

Em se tratando de servidores públicos, os direitos sociais a ele conferidos, portanto, tem por objetivo proteger os próprios profissionais e garantir o respeito ao princípio da eficiência que *“exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”* (o padrão de qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado) e conseqüentemente a satisfação e segurança dos destinatários dos serviços, no caso os usuários do Sistema Único de Saúde.

*“O servidor que não respeita os limites diários de trabalho pode ocasionar prejuízos ao erário, no momento em que, por excesso de trabalho, venha a cometer falhas que sejam creditadas à responsabilidade civil do Estado. (...) O raciocínio apresenta-se estruturado da seguinte forma: o Estado impõe ao servidor carga horária excessiva e, em decorrência dessa causa, o servidor, representante desse Estado impositivo, comete falhas que prejudicam terceiros.”*<sup>15</sup>, respondendo o Estado objetivamente pela falha do serviço.

Ainda que a autorização para a prestação de atividades laborais além

---

<sup>13</sup> Autos do Processo TCDF nº 21010/00, 2ª. ICE, Divisão de Auditoria

<sup>14</sup> PGT/CCR/ N° 293/2006 ORIGEM CSMPT parecer proferido em negociação coletiva, dirigindo-se contra a higidez física e mental dos trabalhadores

<sup>15</sup> Trecho do voto do d. Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Exmo. Senhor Inácio Magalhães Filho.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

do limite máximo estabelecido na Constituição Federal resulte de negociação coletiva, esta não tem o condão de conferir legalidade à referida autorização já que se trata de matéria de ordem pública, situada fora do poder negocial dos sindicatos.

A Constituição prevê a compensação de horários e redução da jornada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, contudo, é de conhecimento corrente 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).

A negociação coletiva não pode flexibilizar para pior as normas de medicina e segurança do trabalho, que a limitação da jornada de trabalho a um máximo razoável constitui um importante instrumento de prevenção à fadiga do trabalhador e à proteção da qualidade da atividade desempenhada por ele, sendo tais restrições medida de medicina e segurança do trabalho.

Ainda que se considere como possível a negociação coletiva entre Sindicato de Servidores Públicos e Poder Público, a Constitucional Federal em seu artigo 7º só a permite para a redução das horas de trabalho e não para seu aumento.

Note-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1/DF e analisar a constitucionalidade das alíneas “d” e “e” do artigo 240 da Lei 8.112/90, declarou não haver previsão constitucional para o direito de negociação coletiva dos servidores públicos, ressaltando em seu voto condutor o Ministro Carlos Velloso, relator do processo, que o regime de trabalho vigente na função pública deve ter, necessariamente, caráter unilateral, de forma que o Estado possua a prerrogativa de alterar, a qualquer momento, as condições de trabalho dos servidores públicos, sem contudo desrespeitar as normas constitucionais e legais que asseguram a qualidade do meio ambiente do trabalho dos servidores públicos.

No julgamento da ADI 554/MT, cuja relatoria competia ao Ministro Eros Grau, assentou-se novamente o entendimento no sentido de que, *verbis*, “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 e que a Administração



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

*Pública é vinculada pelo princípio da legalidade.*”, encontrando-se tal situação pacificada no Supremo Tribunal Federal.

A análise da questão sob exame, passa, portanto, não só pela análise do direito social à saúde física e mental do servidor público e da dignidade da pessoa humana como também do princípio da eficiência e economicidade na Administração Pública porquanto ansiedade, estresse e a síndrome de *Burnout*, relacionados à sobrecarga de trabalho por parte dos profissionais da saúde, trazem como consequência, ônus não só de caráter individual e familiar como profissional, na medida em que afeta o custo dos serviços de saúde (traduzidos no adoecimento do profissional.

Diminuição de capacidade de trabalho e produtividade ao longo do tempo, exercício de atividades laborais com dor, desgaste físico e mental, exaurimento de energia vital, absenteísmo, elevam o custo dos serviços em decorrência de sucessivos afastamentos por doenças laborais, sem falar nos gastos com a previdência social e o prejuízo à qualidade da assistência prestada aos pacientes.

Resta claro, portanto, que a medida adotada pela SES/DF não obedece à lógica de privilegiar o interesse público e as necessidades dos usuários do SUS, voltando-se para os anseios pessoais dos profissionais da Saúde e seus respectivos Sindicatos de Classe.

A função dos gestores públicos, em especial aqueles dedicados aos serviços de relevância pública de saúde, não foi erigida para realçar negociações, de ordem particular, sindical ou política e sim para atender as necessidades essenciais da população, dentre elas a oferta de serviços de saúde de qualidade condizentes com a demanda.

Não fosse, isso, impende destacar os arts. 57, § 2º, e 60, parágrafo único, da LC nº 840/2011; bem como o art. 7º, inciso XIII, da CRFB; e o art. 35, inciso II, da LODE, e analisá-los um a um.

#### ***Lei Complementar nº 840/2011***

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE**

---

*§ 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. 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.*

*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.*

Tal artigo dispõe a respeito da jornada de trabalho dos servidores públicos distritais e sobre sua forma de cumprimento (regime de trabalho). Os §§ 2º e 3º devem ser interpretados de forma conjunta. Assim, observe-se que, nos termos do § 3º, a jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, além de ser vedado aplicar ao regime de trabalho interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições.

O art. 60 da LC nº 840/2011, por sua vez, dispõe a respeito dos limites e requisitos para a concessão das chamadas “horas-extras” e a situação em que tais limites podem ser extrapolados mediante autorização prévia do Governador, qual seja, excepcional e temporário risco de comprometimento da ordem e da saúde pública.

Observe-se que o Tribunal de Contas do DF, por meio da Decisão nº 3.926/2017 (item III.b)<sup>16</sup>, não proibiu a ampliação da jornada de trabalho, a título de

<sup>16</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – considerar ilegais os seguintes dispositivos da Portaria nº 199/14-SES, 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, com o art. 35, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, 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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

serviço extraordinário, tampouco vedou a possibilidade de sua concessão em períodos que extrapolam o limite geral de 02 (duas) horas diárias. Aquela Corte considerou ilegal o § 4º do art. 8º da Portaria nº 199/2014 por entender que o mesmo afronta ao art. 60 da Lei Complementar nº 840/11, uma vez que permite: i) a realização de horas extraordinárias como regra geral, sem a necessária observância das situações excepcionais e temporárias do serviço que ensejam a sua concessão; e ii) a realização de horas extraordinárias em número superior ao limite de 02 (duas) horas diárias em desacordo com a necessária circunstância de excepcional e temporário risco de comprometimento da ordem e da saúde pública e sem menção a necessária autorização prévia, excepcional, do Governador.

Mesmo que se argumentasse que o cumprimento da decisão 3926/2017-TCDF equivaleria a proibir a acumulação de cargos assegurada pela CRFB, uma vez que é impossível cumprir duas jornadas semanais com os limites impostos por aquela Corte de Contas, há que se ressaltar que a acumulação de cargos prevista no art. 37, inciso XVI, da CRFB é a exceção, devendo, assim, ser interpretada restritivamente.

A demonstração da necessária compatibilidade horária prevista pelo texto constitucional para que se possibilite excepcionalmente a acumulação de cargos é um dever do servidor, que, no âmbito distrital, deve apresentar declaração de compatibilidade de cargos anual (art. 46, § 3º, da LC nº 840/20112). Todavia, tal obrigação não vem sendo cumprida pela SES/DF, tema que já foi investigado pelo Ministério Público em autos próprios.

Dessa forma, não pode a exceção ser tratada como regra, tampouco o dever do servidor de comprovar a compatibilidade horária ser tratada como um direito, segundo o qual supostamente deve a Administração Pública solucionar a questão alterando jornadas ou regimes de trabalho a fim de garantir-lhes a possibilidade de acumulação de diversos vínculos laborais, invertendo completamente a *mens legis* em prejuízo aos princípios da eficiência e da saúde do servidor público.

Não é razoável que a Administração Pública, regida pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, seja obrigada a encontrar

---

motivados em razão de interesse público; b) § 4º, e respectivos incisos, do art. 8º, por afronta ao art. 60 da Lei Complementar nº 840/11, uma vez que preveem a realização de horas extraordinárias em número superior ao limite de 2 horas diárias e em desacordo com a necessária circunstância de excepcional e temporário risco de comprometimento da ordem e da saúde pública.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

formas para tornar viável a acumulação de cargos de determinados servidores, situação claramente colocada como a exceção pelo texto constitucional. Ao contrário, deve o servidor comprovar que os cargos que pretende acumular possuem jornadas e regimes de trabalho compatíveis, não se prejudicando mutuamente, a fim de ver sua situação albergada pela possibilidade lançada no artigo 37, inciso XVI, da CRFB, requisito sem o qual não há que se falar em suposto direito a acumular cargos.

Destaca-se, novamente, que o Tribunal de Contas do DF, por meio da Decisão nº 3.926/2017, **não considerou ilegal o exercício de plantões de 18 horas contínuas**, tampouco limitou o número de horas a serem exercidas em regime de escala, mas apenas pugnou pela ilegalidade do intervalo interjornada previsto na Portaria nº 199/2014 (06 horas no caso de jornadas de trabalho de 18 horas contínuas), determinando que haja proporcionalidade e razoabilidade na relação entre horas trabalhadas e intervalos interjornada, em respeito aos direitos dos próprios servidores da saúde e, reflexamente, dos cidadãos atendidos por eles.

#### **DO PEDIDO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA**

A concessão da tutela provisória constitui em ferramenta de extrema utilidade contra os males decorrentes do tempo de tramitação do processo, se dividindo em duas espécies: a tutela de evidência e a tutela de urgência, esta última exigindo para seu deferimento a comprovação do *periculum in mora*.

A tutela de evidência, por sua vez, constitui uma tutela jurisdicional sumária satisfativa, fundada em um juízo de alta probabilidade ou de quase certeza da existência do direito que **prescinde da urgência**.

No caso, como restou demonstrado, é que mesmo havendo diversas manifestações da própria Controladoria da SES/DF, de seu órgão jurídico, posicionamentos científicos acerca do prejuízo à saúde em decorrência de jornada de trabalho ininterrupta de mais de 12 horas, o réu alterou a Portaria 145/2011, sem qualquer fundamentação, visando ao atendimento de interesses exclusivamente sindicais e corporativos, celebrando convenção coletiva, instrumento não aplicável e na esfera estatutária.

Evidente a ilegalidade das sucessivas Portarias que permitiram a jornada de trabalho de até 18 horas ininterruptas, especialmente a Portaria



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

199/2014, que teve seus efeitos recentemente validados por força de decisão liminar concedida pelo TCDF, após a interposição de recurso pelo DF.

A adoção da carga horária de 18 horas ininterruptas pela SES/DF não foi jamais fundamentada nem foi demonstrado o interesse público da opção adotada pelo gestor.

Desta forma, restam evidentes os requisitos para a concessão da tutela de evidência no sentido de suspender os efeitos da Portaria 199/2014 somente quanto à possibilidade de cumprimento de jornadas de trabalho ininterruptas superiores a 12 horas, mantendo-se os demais termos da norma até julgamento final da lide.

Caso entenda não ser aplicável ao caso a concessão de tutela de evidência, observa-se que a situação analisada também comporta a concessão de tutela de emergência.

Assim vejamos.

Após o deferimento de liminar pelo TCDF ao recurso interposto pelo réu junto àquela Corte de Contas, os profissionais da saúde voltaram a ser autorizados a cumprir jornadas de trabalho de 18 horas ininterruptas. Com isso houve prejuízo não só à saúde dos servidores que adotam este regime, como também à qualidade dos serviços públicos de saúde prestados à população, lembrando que estes gozam de relevância constitucional.

Profissionais esgotados, atuando em plantões noturnos ininterruptos excessivos, com fadiga crônica decorrente de muitas horas consecutivas de trabalho associada à privação do sono tem degradada sua capacidade de trabalho, atenção, foco, aprendizagem e raciocínio, requisitos essenciais para prestação de assistência com qualidade.

Assim, requer o Ministério Público a concessão de tutela de evidência, até prolação de decisão final de mérito, para suspender os efeitos da Portaria 199/2014 ou de qualquer outra norma que venha a ser editada, que autorize a realização de jornadas superiores a 12 horas ininterruptas, ficando estabelecido como limite máximo a jornada de trabalho de 12 horas ininterruptas com intervalos de pelo menos seis horas de descanso entre jornadas.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

Em sede de pedido sucessivo, requer a concessão da tutela de urgência cujo objeto é o mesmo da tutela de evidência e cujos fundamentos foram declinados acima.

#### DO PEDIDO FINAL

Por todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL requer a citação do Distrito Federal para contestar a presente ação, e ao final julgá-la procedente para:

- 1) declarar a jornada laboral de profissionais da saúde do DF, acima de 12 horas ininterruptas de trabalho, sem que haja intervalo de pelo menos seis horas de descanso entre jornadas, ilegal e inconstitucional;
- 2) determinar ao Distrito Federal que revogue os dispositivos da Portaria 199/2014 que autorizam o cumprimento de jornadas de trabalho ininterruptas superiores a 12 horas;
- 3) determinar ao Distrito Federal que se exima de editar qualquer dispositivo que permita que profissionais da saúde exerçam jornada de trabalho ininterrupta superior a 12 horas;
- 4) determinar ao Distrito Federal que se abstenha de prorrogar a jornada de trabalho de profissionais da saúde além das 12 horas ininterruptas;
- 5) exigir seis horas de intervalo entre jornadas sempre e quando estas forem superiores a dez horas de serviço (oito horas de trabalho acrescidas de duas horas de trabalho extraordinário),
- 6) determinar que o Distrito Federal crie rotina/função no Sistema de Recursos Humanos, atualmente denominado SIRGH, como já existente para os professores, que possibilite a visualização de escalas de serviços dos profissionais da saúde e de horas extras trabalhadas, a fim de viabilizar o controle social;
- 7) determinar ao Distrito Federal crie rotina/função no SIGRH (sistema de Recursos Humanos), como já existente para os professores (Cadastro de Escalas - Cadesc), que possibilite visualizar as escalas de serviço dos profissionais da saúde e respectivamente de suas horas extras trabalhadas, **com filtros**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

#### SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE

---

**que impossibilitassem a acumulação indevida e a jornada diária superior a 12 horas.**

- 8) determinar ao Distrito Federal que promova restrições automáticas (filtros) no sistema *Trakcare, Forponto* (SISREF) e SIRGH, ou qualquer outro sistema que venha a substituí-los, no sentido de impedir tanto o registro como o pagamento de vencimentos que excedam doze horas ininterruptas de trabalho, sem que haja intervalo de descanso de pelo menos seis horas entre jornadas;

Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos.

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000 reais para meros efeitos fiscais.

Brasília-DF, 07 de dezembro de 2017.

MARISA ISAR

**Promotora de Justiça**