



**PROCESSO Nº : 220825/2015**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE MATUPÁ**  
**RESPONSÁVEL : VALTER MOTTO FERREIRA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI**

## **AUTOS DIGITAIS**

### **PARECER Nº 1262/2016**

Representação Interna. Prefeitura Municipal de Matupá. Manifesta-se pela procedência da representação interna e pela expedição de determinações legais.

## **1 RELATÓRIO**

Tratam os autos acerca de Representação de Natureza Interna em face da **Prefeitura Municipal de Matupá**, enviada pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, em razão do indício de acúmulo ilegal de cargos pela **Sr. Humberto Francis Capanema**:

#### **HUMBERTO FRANCIS CAPANEMA - RESPONSÁVEL**

**1) KB09 PESSOAL\_GRAVE\_09.** Acumulação ilegal de cargos públicos, remuneração e/ou proventos de aposentadoria (art. 37, XVI, e § 10 da Constituição Federal).

*1.1) HUMBERTO FRANCIS CAPANEMA está acumulando cargos sem compatibilidade de horários de acordo com a tabela apresentada na evidência do achado.*



EVIDÊNCIA		1 VÍNCULO				2 VÍNCULO			
CPF Servidor	Nome Servidor	Órgão	Data de Ingresso	Cargo	Carga Horária	Órgão	Data de Ingresso	Cargo	Carga Horária
222.018.198-74	Humberto Francis Capanema	Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo	24.04.2008	Enfermeiro	40h	Prefeitura Municipal de Matupá	01.07.2008	Enfermeiro	40h

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório, foram feitas as notificações devidas, ocasião em que dos Prefeitos Municipais envolvidos (Peixoto de Azevedo – Matupá) e o servidor em questão, apenas o Prefeito de Matupá, Sr. Valter Motto Ferreira se manifestou.

Após análise da defesa, a Secretaria de Controle Externo apresentou relatório técnico conclusivo pela **procedência** da representação interna com a **decretação da revelia** do Sr. *Humberto Francis Capanema*, Servidor Público e demais determinações.

Vieram os autos para análise e parecer ministerial.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

A Representação de Natureza Interna, cuja finalidade é a apuração de irregularidades no âmbito da Administração Pública, possui previsão nos artigos 224, I, “a” e 225 do Regimento Interno deste TCE-MT.

Já a competência do Tribunal de Contas para proceder com a avaliação



de constitucionalidade do acúmulo de cargos públicos é ilação que se depreende do disposto no art. 71, III da Carta Magna, que encarta o dever-poder de que esta Corte de Contas proceda com a análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

A presente Representação cuida de irregularidade classificada como KB09, na medida em que se traduz na acumulação inconstitucional de 2(dois) cargos públicos pelo servidor Humberto Francis Capanema, que juntos totalizam um montante de 80 horas semanais, sendo eles:

- enfermeiro, 40h, Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo;
- enfermeiro, 40h, Prefeitura Municipal de Matupá.

O único a se manifestar neste processo, o Prefeito de Matupá, Sr. Valter Motto Ferreira, em sua defesa encaminhou a declaração do servidor de não acúmulo de cargo, cópia do termo de posse nº029/2008, cópia da declaração de servidores informando o atual horário de expediente do servidor Humberto Francis Capanema, com jornada de 12 X 36 horas – 06h às 18h (período diurno), cópias dos registros de ponto eletrônico do período de 06/2013 a 09/2015 e declaração da Secretária de Saúde de que não foi encontrado o registro manual dos períodos anteriores.

De acordo com o Prefeito de Matupá, o servidor exerce dois cargos de enfermeiro, empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas e autorizada pela Constituição Federal, nos termos do art.37, inc. XVI, alínea “c”.



Alegou ainda que não se trata de situação irregular, uma vez que há compatibilidade de horários pelo fato da jornada de 12 X 36 horas, trabalhando um dia em Matupá e outro em Peixoto de Azevedo.

A Secex após análise das manifestação acima relata, concluiu que a representação em análise merece procedência, permanecendo com seu posicionamento que os cargos acumulados ao totalizarem 80 horas semanais, não apresentam compatibilidade de horários nos moldes do art.37, inciso XVI, alínea “c” da Constituição Federal.

Entende ainda, que os dois gestores das unidades jurisdicionadas envolvidas devem instaurar procedimento administrativo para investigar e regular a situação irregular, e mais a determinação para que aprimorem os procedimentos de controle interno com o intuito de evitar irregularidades similares a aqui ventilada.

De acordo com a equipe técnica, a carga horária de 80 horas semanais implica a supressão de direitos sociais previstos na CF/88, como lazer e repouso semanal remunerado, não sendo lícito falar em compatibilidade de horários, mesmo quando não há sobreposição de horários, se há violação a implementação dos Direitos Sociais garantidos ao servidor.

Além da carga horária excessiva (80h semanais), as atividades de enfermeiro são desempenhadas em municípios distintos. O servidor cumpriria 8 horas diárias em um município e, em seguida se deslocaria pela rodovia para o cumprimento de mais 8 horas de expediente em outro município.

Mesmo que a distância entre os municípios seja curta, deve-se levar em consideração tal deslocamento em rodovia para análise do caso concreto. Ao levar em



consideração uma jornada de 8h diárias em cada um dos cargos, o servidor estaria exercendo suas funções de enfermeiro por 16 horas diariamente, restando demonstrada incompatibilidade horária para o desempenho dos cargos no caso concreto.

Adentra-se ao posicionamento ministerial.

A Constituição Federal brasileira (CF/88) ao tratar da acumulação de cargos públicos foi taxativa ao prescrever:

Art. 37 (...) XVI - **é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos (em sentido amplo)\*, exceto, quando houver compatibilidade de horários**, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) **a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001) (\*acrescentei e destaquei)

Denota-se que, segundo o texto constitucional, a regra é a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos, sendo flexibilizada apenas quando respeitados os requisitos impostos pela própria Constituição Federal.

Nessa linha, observa-se que, em princípio, que os vínculos por parte da servidora em questão não denotam ilegalidade alguma, uma vez que o dispositivo acima traz esse permissivo legal: *dois cargos e empregos privativos de profissionais de saúde, art.37, XVI, “c” da CF/88*.



Entretanto, a forma de exercício dos cargos ocupados concomitantemente, torna o ligame com os Municípios, ilegítimo, por ferir preceitos de ordem pública e de cunho constitucional atinentes aos direitos do trabalhador:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. 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 PROFISSIONAIS E PACIENTES. ACÓRDÃO EM SINTONIA COM A RECENTE JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Segundo a dicção do art. 37, XVI da Constituição Federal e do art. 118 da Lei 8.112/90, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvados os casos topicamente previstos no art. 37, XVI da Constituição Federal, 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. Contudo, a ausência de fixação da carga horária máxima para a cumulação de cargo não significa que tal acúmulo esteja desvinculado de qualquer limite, não legitimando, portanto, o acúmulo de jornadas de trabalhos exaustivas, ainda que haja compatibilidade de horários, uma vez que não se deve perder de vista os parâmetros constitucionais relativos à dignidade humana e aos valores sociais do trabalho, previstos no art. 1º, III e IV da CF.

3. A Lei 8.112/90, em seu art. 19, fixou para o servidor público a jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais, com a possibilidade de duas 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, devem ser prestigiados, uma vez que atendem ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Neste sentido: MS 19.300/DF, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 18.12.2014.

4. Agravo Regimental desprovido.

*Processo n. 2013/0354425-7 - Agrg / Agravo / Recurso Especial - 04/11/2015 do STJ*

A parte sólida da compatibilidade de horários é muito mais complexa do que possa parecer, pois elementos de ordem prática, como a carga horária semanal



excessiva e a distância entre os postos de trabalho, também devem ser avaliados na análise do caso concreto. Se faz necessário ponderar o tempo para descanso, trato com a saúde, lazer, permanência com a família e aprimoramento profissionalmente.

Assim também pensa o estudioso Cayo César Batista Barbosa de Sousa:

“A busca da delimitação do tempo do trabalho, [...] tem sua origem na antiguidade e esse ideal vem sendo perseguido até os dias de hoje e, provavelmente, vai continuar a ser buscado, pelo menos até que se chegue a um ponto considerado consensual em que a duração do trabalho respeite a saúde, o lazer e vida social do trabalhador, além de possibilitar que este busque, constantemente, aprimoramento profissional (o que, para alguns, acarretaria também aprimoramento pessoal)”. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11833&revista\\_caderno=25](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11833&revista_caderno=25)>. Acesso em: 19 jan 2016.

Verifica-se tanto no setor público quanto no privado, a indispensabilidade do respeito às perspectivas do ponto de vista biológico, social e econômico, este último devendo ser destacado no setor público, pois, embora a maioria das atividades do setor público não visem ao lucro, consta expressamente, entre os princípios constitucionais administrativos, o princípio da eficiência, que pode ser comprometido pelo baixo rendimento e pelo absenteísmo.

Estes aspectos serviram para Ricardo Resende fundamentar a limitação da jornada, em sua obra *Direito do trabalho esquematizado*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. Formato e-book:

*Sob o aspecto biológico, constatou-se que as jornadas excessivas provocam a fadiga do trabalhador, com danos muitas vezes graves à sua saúde. O cansaço provocado pelo excesso de trabalho diário aumenta a incidência de doenças ocupacionais e facilita a ocorrência de acidentes*



de trabalho, o que viola a dignidade do obreiro.

Sob o **ponto de vista social**, a jornada de trabalho extensa afasta o trabalhador do convívio com seus pares, provocando distúrbios familiares e segregação social.

Finalmente, sob o **ponto de vista econômico**, o estresse e o cansaço decorrentes da jornada exaustiva levam à queda do rendimento do trabalhador, fazendo com que sua produtividade decaia, o que conflita com o interesse patronal (aumento da produtividade para maximização dos lucros).

Por todo o exposto, as normas que limitam e regulam a duração do trabalho são normas de medicina e segurança do trabalho, e, como tais, são normas de ordem pública (também chamadas cogentes ou imperativas), razão pela qual são irrenunciáveis pelo obreiro. (grifo nosso)

A Constituição Federal traz em seu bojo direitos sociais elencados no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o qual dispõe sobre direitos inafastáveis dos trabalhadores em geral e extensível aos servidores públicos de acordo com o que estabelece o art. 39, §3º:

CAPÍTULO VII  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
Seção II  
DOS SERVIDORES PÚBLICOS

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.

TÍTULO II  
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS  
CAPÍTULO II  
DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos



desamparados, na forma desta Constituição.

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;

...

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

...

Os direitos fundamentais são, simultaneamente, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. É pautada na base estruturante da ordem constitucional que a Juíza do Trabalho do Paraná Ilze Marcelina Bernardi Lora possui o seguinte entendimento:

“Os direitos fundamentais e o princípio da dignidade humana entrelaçam-se fortemente. O último é apontado como elemento fundante, informador e unificador dos direitos fundamentais e uma das bases do Estado de Direito Democrático, conforme previsto no inciso III, do art. 1º, da Constituição Federal, servindo também como elemento orientador do processo de interpretação, integração e aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais”. **(DIREITOS FUNDAMENTAIS E RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA TERCEIRIZAÇÃO DE**

A extensão dos direitos sociais aos servidores públicos se refere à relativa estabilidade conferida pela rigidez constitucional, visando a dar um espectro mínimo de direitos conferidos aos servidores, independente da natureza jurídica de seu vínculo. Tal espectro seria imutável pela vontade do legislador ordinário, de modo a se resguardar a dignidade do servidor em face das investidas do Estado.

A aplicação dos direitos sociais fundamentais aos servidores impõe o reconhecimento de que o interesse público encontra-se também na base desses



preceitos. Interesse público não pode, pois, ser convertido em fetiche colocado acima da Constituição, “com a finalidade de congelar os preceitos que veiculam os direitos fundamentais, impedindo que eles se realizem na vida social” (COELHO, Rogério Viola. A relação de trabalho com o Estado: uma abordagem crítica da doutrina administrativa da relação de função pública. São Paulo: LTr, 1994, p. 70-71).

A tentativa de impor a igualdade social aplicando-se aos servidores ocupantes de cargo público o cumprimento de jornada não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada apenas a compensação de horários e a redução da jornada, tem o intuito de que os servidores e a Administração se atentem para a carga horária de cada cargo, sob pena de burlar a norma constitucional e ainda ocasionar sobreposição de horários, o que ensejaria enormes danos à saúde dos próprios servidores e à eficiência dos serviços prestados pelo Estado.

O Estado de Minas Gerais, de acordo com o Decreto nº 44.031/2005, art. 11, para determinar a compatibilidade de horários, dispõe sobre a obrigatoriedade de se considerar o tempo destinado à locomoção do servidor e o intervalo para descanso e alimentação.

E ainda, deverá ser somado ao tempo gasto para locomoção um período mínimo de quinze minutos destinado a descanso e alimentação, sendo que, no caso de locais de trabalho diferentes, mas no mesmo turno, será considerado apenas o tempo gasto para locomoção na caracterização da compatibilidade de horários.

É sabido que o ser humano necessita de um intervalo para descanso, efetivo e suficiente. Ignorar tal fato pode causar danos ao servidor e ao serviço público por ele prestado. Diversos estudos já comprovaram a necessidade do sono, do repouso, da alimentação adequada como fontes de equilíbrio e saúde do ser humano.



Tais intervalos para repouso e alimentação são fundamentais à preservação da higidez física e mental do servidor.

Além disso, a atuação da Administração Pública tem como corolários princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput, da Carta Magna, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, deve oferecer serviços com presteza, qualidade e perfeição, que visa o primado do interesse público e o bem-estar da coletividade.

Denota-se, portanto, que, tem-se como ilícita a acumulação de cargos ou empregos em razão da qual o servidor fique submetido a dois regimes de quarenta horas semanais, considerados isoladamente, pois não há possibilidade fática de harmonização dos horários, de maneira a permitir condições normais de trabalho e de vida ao servidor.

Não se encontra de forma explícita na Constituição Federal como será auferida a compatibilidade de horários, o que torna imprescindível à atuação do âmbito jurídico definir como se dará esta compatibilidade.

Dessa forma, aplicar-se-á, por força do disposto no art. 39, § 3º da Constituição Federal, tendo como justificativa a igualdade social, aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX; sendo, portanto, necessário que se observe a carga horária de cada cargo, para que a Administração Pública paute sua conduta na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de embaçar a norma constitucional, fazendo com que os serviços sejam oferecidos sem qualidade, sem perfeição e sem presteza, ocasionando danos irreversíveis ao primado do interesse público e o bem-estar da coletividade.



A acumulação que não esteja compatível com os dispositivos constitucionais é tida como irregular ou ilícita, viola a ordem constitucional, a lealdade às instituições e os princípios, proibições e deveres aos quais os servidores estão submetidos.

Assim sendo, o Tribunal de Contas da União tem o entendimento pacificado quanto ao limite máximo de 60 horas semanais.

[Aposentadoria. Acumulação de cargos. Incompatibilidade de horários. Ilegalidade do ato]

[VOTO]

A jurisprudência desta Corte tem considerado lícita a acumulação de cargos prevista no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal quando há compatibilidade de horários, a ser aferida no caso concreto. Além disso, **tem admitido como limite máximo a carga de 60 horas semanais** [...].

Tais requisitos não foram atendidos pelo ato de [interessada], que acumulou simultaneamente dois cargos na área de Enfermagem, ambos sujeitos a jornadas de 40 horas semanais. É ilegal, pois, a concessão, com a ressalva, bem colocada pela Sefip, de “que seria possível à servidora continuar percebendo cumulativamente proventos e vencimentos, desde que haja possibilidade de novo enquadramento em um dos cargos em tabela de vencimentos de 20 horas semanais, de modo a conciliar o que seria a jornada dupla de trabalho caso a servidora estivesse em atividade nos dois cargos”, consoante entendimento expresso nos acórdãos 4.566/2009 e 7.021/2010, ambos da 2ª Câmara. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. Acórdão n. 0534-02/1. Relator: min. Aroldo Cedraz. Sessão de 1º fev. 2011. DOU, Brasília, DF, 8 fev. 2011)

A Advocacia-Geral da União tem se posicionado no sentido de ser ilícita a acumulação que resulte em 80 horas semanais, tendo como parâmetro o Parecer GQ-145/1998, do qual se destaca o seguinte trecho:

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 acumulados 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. Admite-se que 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*, 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 166).

20. Sob essa ótica, deduz-se irrelevante a conotação de que o regime laboral dos docentes compreende as aulas efetivas e as atividades de “orientação e atendimento a alunos, conferências, correções de trabalhos e provas, elaboração de aulas e trabalho de campo, atividades estas desenvolvidas com ampla flexibilidade de horário e liberdade para exercê-las fora do estabelecimento de ensino”, como afirma a Universidade (v. o item 4 deste expediente), porquanto, ainda que essa elástica distribuição de atividades apresente respaldo legal, não possui o condão de desobrigar o professor de cumprir integralmente a carga horária e em decorrência da qual é retribuído. (grifos nossos)

Inobstante a possibilidade de acumular dois cargos públicos na área de saúde, as cargas horárias acumuladas de 80 horas semanais são impraticáveis e inexecutáveis, pois a predisposição física e mental acaba por ficar saturada e cansada, tratando-se de um cenário incompatível com a realidade fática e com direito positivo.

No caso tratado nesta Representação, considerando a manifestação do gestor de apenas um dos locais de prestação de serviço do enfermeiro, ***a jornada de 12 X 36 horas, com a suposta confirmação de que o servidor trabalha um dia no município de Matupá e no outro no município de Peixoto de Azevedo, deduz-se que neste a jornada também seria de 12 X 36, posto que o cumprimento de 8 horas diárias seria impossível com a jornada cumprida em Matupá.***

Logo, constata-se que ***a jornada em escala na verdade não estaria sendo implementada como deveria, já que que as 36 horas destinadas ao descanso não seria efetivada ao ter que cumprir a jornada***



**do outro cargo. Resta evidente que o servidor não possui período de descanso, nem repouso semanal e intervalo interjornada de no mínimo 11 horas.**

***O acúmulo de cargo do Sr. Humberto Francis resulta num esforço físico e mental sem interrupções, com jornadas de segunda a segunda sem dia algum de folga para descanso e vida social.***

O juízo emitido pela AGU, de que mesmo que exista compatibilidade de horários, se a jornada semanal ficar acima de 60 horas, a acumulação não seria permitida, considerando que o servidor estaria muito cansado e isso atrapalharia seu desempenho funcional, em prejuízo ao princípio constitucional da eficiência, também é o que entende a jurisprudência do TCU como no Acórdão 2.133/05.

Atualmente, todos os diplomas normativos elencados trazem a preocupação do legislador com a duração da jornada de trabalho dos servidores. Tal preocupação está assentada nas conclusões dos novos estudos e pesquisas sobre a saúde e segurança laborais.

Essas normas assumem verdadeiro caráter de normas de ordem pública, alcançando função determinante de normas de saúde e segurança laborais. Nesse contexto, perde espaço a interpretação **meramente econômica** das normas jurídicas concernentes à duração do trabalho.

Segundo doutrina a realidade funcional *tem levado à noção de que a redução da jornada e da duração semanal do trabalho em certas atividades ou*



*ambientes constitui medida profilática importante no contexto da moderna medicina laboral.*

Desta feita, a redução do trabalho previne os efeitos psicofisiológicos da fadiga, aumenta a capacidade produtiva do trabalhador, diminui o número de acidentes de trabalho, ocorridos em razão da prestação de trabalho extraordinário, possibilita maior convívio familiar e social, aumenta o número de novos postos de trabalho, dentre outros aspectos positivos.

O descanso interjornada de no mínimo 11 horas consecutivas nas situações de acumulação de cargos públicos, mesmo em se tratando de empregadores distintos, precisa ser observado, como forma de resguardar a higidez física e mental do trabalhador — matéria de ordem pública — e, com isso, mitigar o absenteísmo por motivos de saúde, além de primar pela eficiência do empregado.

O TCU recentemente também se manifestou pela necessidade de verificação da compatibilidade de horários no caso concreto.

28. Quanto ao argumento de que não há lei regulamentando a compatibilidade de horários, observo que também inexistente normativo definindo o que seria “cargo técnico ou científico” de que trata o art. 37, inciso XVI, da Constituição, e nem por isso a jurisprudência deixou de fazê-lo.

29. Nada obstante a adoção do limite de 60 horas semanais em inúmeras deliberações desta Corte, não há também como ignorar a existência de decisões que, no exame do caso concreto, consideraram aceitáveis jornadas superiores a esse limite. No Acórdão 1.338/2011-Plenário, mencionado no Relatório precedente, prevaleceu o entendimento de que a compatibilidade de horários e o prejuízo às atividades exercidas devem ser verificados caso a caso, ante a ausência de lei específica tratando desse assunto. Tal apuração, ademais, poderia ficar a cargo dos próprios órgãos e entidades a que estivessem vinculados os servidores.

30. Registre-se que, no âmbito do Poder Judiciário, também há várias deliberações admitindo a acumulação de cargos sem a observância do



limite máximo de 60 horas semanais.[...]

34.Embora pessoalmente também defenda esse limite de jornada total, não me oponho ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, levando-se em conta o posicionamento mais recente desta Corte sobre o tema. Considero necessário, contudo, que a decisão pela litude da acumulação, mesmo com jornada total superior a 60 horas, além de inserida no processo respectivo, esteja fundamentada devidamente e acompanhada da documentação comprobatória pertinente. [...]

36.De outra parte, ante a inexistência de lei disciplinando a questão da limitação da jornada e da compatibilidade de horários, reputo como imprescindível o encaminhamento da deliberação que vier a ser prolatada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República, para conhecimento e adoção das providências que entenderem convenientes. *(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 1.168/2012. Relator: min. José Jorge. Sessão de 6 maio 2012. DOU, Brasília, DF, vide data na Ata 17)*

Tudo indica que a tendência da jurisprudência pátria é no sentido se firmar quanto à necessidade de análise da compatibilidade do caso concreto, não bastando tão somente fixar um limite máximo de horas para a jornada de trabalho; contudo há divergência entre os órgãos julgadores quanto ao dever de provar a incompatibilidade de horários, se do servidor ou da Administração Pública.

No caso específico da AGU, embora o entendimento tenha sido ratificado por meio da Nota n. 114/2010/DECOR/CGU/AGU, de 18/06/2010, verifica-se possível alteração, tendo em vista que um dos pilares da tese é o entendimento presente nos julgados do TCU de que deve ser feita a análise caso a caso.

Recentemente, o STJ (último julgado em 09/12/2015) vem se colocando diante do assunto – somados mais de 40 acórdãos no mesmo sentido - , devido a casos recorrentes, considerando agora o limite de 60 horas semanais.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ENFERMEIRA DO QUADRO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE



DEMISSÃO. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESSENTA HORAS). IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. PRECEDENTES DA 1ª SEÇÃO DO STJ. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. É firme o entendimento no âmbito da 1ª Seção e nas 1ª e 2ª Turmas do STJ no sentido de que o Parecer GQ-145/98 da AGU, que trata da limitação da carga horária semanal nas hipóteses de acumulação de cargos públicos, não esvazia a garantia prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal, porquanto a acumulação de cargos constitui exceção, devendo ser interpretada de forma restritiva, de forma a atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho, de modo que, 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, sendo que a limitação em questão atenderia ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do art. 37, XVI, da Constituição Federal. Precedentes.

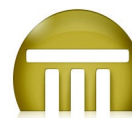
2. In casu, do exame das provas pré-constituídas acostadas aos autos, observa-se que a impetrante labora em regime de plantão de 12:30 x 60 horas, das 19:00 às 07:30hs junto ao Hospital Universitário Pedro Ernesto, vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com carga horária semanal de 32:30hs (trinta e duas horas e trinta minutos), além de cumprir jornada semanal de 30 (trinta) horas perante o Hospital dos Servidores do Estado, vinculado ao Ministério da Saúde, onde labora das 07:00 às 13:00hs, de segunda a sexta-feira, de modo que a impetrante perfaz uma jornada semanal de 62:30 hs (sessenta e duas horas e trinta minutos), acima do limite máximo permitido para efeito de acumulação lícita de cargos públicos por profissionais de saúde, de 60 (sessenta) horas semanais, a impedir o reconhecimento de ilegalidade do ato apontado como coator.

3. Segurança denegada.

**MS 22002/DF 2015/0201501-4 Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Julgado em 09/12/2015. DJe 17/12/2015**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. CARGA HORÁRIA MÁXIMA SEMANAL. PARECER AGU GQ-145/1998. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESSENTA HORAS).

1. "A 1ª Seção do STJ, no julgamento do MS 19.336/DF, julgado em 26/2/2014, DJe 14/10/2014, decidiu que o Parecer GQ-145/98 da AGU, que trata da limitação da carga horária semanal nas hipóteses de acumulação de cargos públicos, não esvazia a garantia prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal [...]. Desse modo, revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente



***não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizar os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos"*** (AgRg nos EDcl no AgRg no AREsp 508.091/RN, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 28/4/2015, Dje 13/5/2015) 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

***AgRg no REsp 1490747 / SE 2014/0273563-9 Ministro OG FERNANDES T2 - SEGUNDA TURMA Julgado em 05/11/2015 DJe 19/11/2015***

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFISSIONAL DE SAÚDE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. PARECER GQ-145/98 DA AGU. LEGALIDADE. LIMITAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO A 60 HORAS SEMANAIS. PRECEDENTES DO STJ.

1. A inversão do que restou decidido pelo Tribunal de origem acerca da incompatibilidade de horários em relação aos cargos que se pretende acumular exigiria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso especial, a teor da Súmula 7/STJ.

2. Na interposição do recurso especial com base na alínea c do permissivo constitucional é imperiosa a indicação do dispositivo federal sobre o qual recai a suposta divergência jurisprudencial, o que não ocorreu no caso em tela. Assim, não pode ser conhecido o presente recurso especial, nos termos da Súmula 284/STF.

3. A Primeira Seção desta Corte, reformulando entendimento anterior, reconheceu a legalidade do Parecer GQ-145/98 da AGU, que ***limita a jornada de trabalho a 60 (sessenta) horas semanais*** 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*** (MS 19.336/DF, relator Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14/10/2014).

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

***AgRg no REsp 1558204 / RJ 2015/0242151-9 Ministro SÉRGIO KUKINA T1 - PRIMEIRA TURMA Julgado em 27/10/2015 DJe 09/11/2015***

O limite máximo da jornada semanal de trabalho de profissionais de saúde é de 60 horas. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a ser aplicado no julgamento de casos que envolvam a acumulação remunerada de cargos públicos para os servidores que atuam na área da saúde.

Em seus julgados, um dos argumentos usados pelo STJ é de que a



ausência de fixação da carga horária máxima para a acumulação de cargo não significa que tal acúmulo esteja desvinculado de qualquer limite, não legitimando, portanto, o acúmulo de jornadas de trabalhos exaustivas, ainda que haja compatibilidade de horários, uma vez que não se deve perder de vista os parâmetros constitucionais relativos à dignidade humana e aos valores sociais do trabalho.

Em outro julgado, os ministros do STJ concordaram que a legalidade da limitação da jornada, se concentra no fato de 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.

Sem desconsiderar que o trabalhador descansado, em tese, renda mais, outros fatores como capacitação, motivação e fornecimento de condições materiais necessárias para a execução do trabalho têm impacto direto no resultado.

O **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, reafirma que não há limitação de horário na CF, mas releva a necessidade de se avaliar diante da compatibilidade de horários requisitos que **sustentem a dignidade da pessoa humana**, conforme pode se aferir do entendimento técnico na Resolução de Consulta nº43/2011:

**Ementa:** AUDITORIA GERAL DO ESTADO. CONSULTA. PESSOAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEMANAL. IMPOSSIBILIDADE. REQUISITO NÃO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. RÉGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE ENTRE OS HORÁRIOS DE TRABALHO. POSSIBILIDADE. HORA-ATIVIDADE DOCENTE.



INCLUSÃO NO LIMITE DA JORNADA DE TRABALHO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS TÉCNICO E DE NÍVEL MÉDIO. PROFISSIONAIS DA SAÚDE. POSSIBILIDADE:

- 1) A acumulação de cargos é a possibilidade de dois vínculos jurídicos do servidor perante o Poder Público, em horários que sejam compatíveis;
- 2) Entende-se por **“compatíveis”**, os horários conciliáveis, aqueles que não prejudiquem a qualidade e a regular prestação do necessário serviço público desempenhado pelo servidor, nem a dignidade humana do próprio servidor, cabendo à Administração o controle do somatório da carga de jornada de trabalho de forma efetiva, real e objetiva;
- 3) A Constituição Federal não estabelece qualquer limitação quanto à carga horária a ser cumprida por servidor na hipótese de acumulação lícita de cargos públicos, vedando, apenas, a superposição de horários;  
(...)

Assim, para perfeito atendimento do dispositivo constitucional, é necessário que a compatibilidade de horários seja analisada segundo os elementos do caso concreto.

Ademais, deve-se levar em consideração o tempo de deslocamento e o tempo para descanso, não bastando a inexistência de sobreposição de jornadas.

É como no caso em análise neste processo, em que o servidor Humberto Francis Capanema possui carga horária de 40 horas semanais nos dois cargos, sendo comprovado nos autos apenas a forma de cumprimento quanto a um cargo, com a jornada em escala de 12 X 36.

Porém, mesmo se tratando de curta distância entre os municípios (10,7Km – 12 min), a jornada realizada no município de Peixoto de Azevedo totaliza uma carga horária excessiva com o cargo exercido em Matupá, ainda que não havendo sobreposição de horários.

Em consonância com a Resolução de Consulta citada acima (item 2),



mesmo não havendo a sobreposição de horários, a “compatibilidade” de horários dos cargos ocupados pelo servidor não está de acordo com a posição do TCE/MT, por haver claro prejuízo na prestação de serviços quando não há a recomposição das energias e do esforço físico e mental antes do início do último turno, bem como o prejuízo do direito constitucional e fundamental ao repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos.

Por conseguinte, diante de uma carga horária extensa e cansativa, não tem como se exigir um trabalho com qualidade e prestação de serviços irretocável que a área de saúde, de indispensável atenção e tão sensível, necessita e precisa ter para atender os anseios da sociedade.

No caso em comento em que o acúmulo de cargo perfaz um total de 80 horas semanais, é imperioso destacar que mesmo havendo alegação dos gestores e do servidor de que não houve prejuízo na prestação dos serviços, é de suma importância ressaltar que não se faz necessário qualquer tipo de prova da situação irregular.

Trata-se de uma jornada extremamente fatigante, e que apesar da possibilidade de ser cumprida, não concede condições para a pessoa trabalhar de forma adequada e com concentração, prudência e disposição devida no trato com a saúde.

O Poder Público não pode assumir responsabilidade que recaíra de forma negativa para a Administração e a sociedade, se continuar sendo conivente com a jornada exercida pela servidora, e esperar a possibilidade de vir a ocorrer eventual incidente na prestação de serviços de saúde, especificamente no atendimento ao público.



Posto isso, a situação de acúmulo em que se encontra a servidor não deve permanecer, pois no caso concreto ainda que havendo a compatibilidade de horário, o regular exercício do serviço está comprometido devido à jornada longa e ininterrupta, o cansaço a que está exposto trabalhando todos os dias sem parar para cumprir as jornadas totais de 80 horas semanais.

Por outro lado, a análise da culpabilidade do servidor é assunto que pertence, também, ao Procedimento Administrativo Disciplinar que deverá ser instaurado no âmbito dos dois entes públicos, porquanto deve ser analisado, por ambos, qual a jornada de trabalho do servidor e se o mesmo a cumpria efetivamente e se o mesmo procedeu com má-fé ou boa-fé na assunção dos cargos públicos, algo que só pode ser definido no bojo destes procedimentos.

Tal fato tem por objeto a aplicação do consectário óbvio da acumulação inconstitucional de cargos públicos, a possibilidade de que o servidor mantenha um dos vínculos caso esteja de boa-fé ou seja demitido de ambos no caso de má-fé, com conseqüente dever de restituição ao Erário dos valores recebidos indevidamente e maliciosamente, se houver.

Dito isto, opina-se que esta E. Corte de Contas determine a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar no âmbito dos órgãos com os quais o servidor mantém seus vínculos funcionais, a fim de que estes averiguem qual o grau de culpabilidade deste, para que seja determinado, portanto, a existência ou não do direito de escolha dentre um dos cargos públicos acumulados inconstitucionalmente e o dever ou não de reparar o Erário pelos valores recebidos indevidamente, se houver.

### **3 CONCLUSÃO**



Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) pelo conhecimento da Representação Interna, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade previsto nos artigos 218 e 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **decretação de revelia do Prefeito de Peixoto de Azevedo**, Sr. Sinvaldo Santos Brito, tendo em vista a sua não manifestação, bem como do **servidor Humberto Francis Capanema** (art. 140, § 1º, RI TCE/MT);

c) pela **procedência** da presente representação interna, por acúmulo de cargo em área privativa da saúde, com compatibilidade de horário, mas em excesso, acabando por justapor às condições humanas físicas e mentais da servidora com jornada longa e deslocamento entre municípios;

c) pela **determinação** para que o Sr. **SINVALDO SANTOS BRITO, Prefeito Municipal de Peixoto de Azevedo** e ao Sr. **VALTER MIOTTO FERREIRA, Prefeito Municipal de Matupá**, que **instauem procedimento administrativo**, com base na legislação correlata, com o fim de cessar a irregularidade constatada nesta Representação de Natureza Interna, **encaminhando**, nestes autos, **o resultado final em 60 dias** a contar da decisão com trânsito em julgado.

É o Parecer.

**Ministério Público de contas**, Cuiabá/MT, 18 de março de 2016.

(assinatura digital<sup>1</sup>)

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

---

1 - Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.



**Ministério Público  
de Contas**  
Mato Grosso



**Tribunal de Contas**  
Mato Grosso  
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

---

## **Procurador de Contas**