



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

nin Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia

CARLOS TADEU MOREIRA SALDANHA

**COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A CONDICIONANTE
PARA ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS À LUZ DA
JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília – DF

2017

CARLOS TADEU MOREIRA SALDANHA

**COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A CONDICIONANTE
PARA ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS À LUZ DA
JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Controle Externo.

Professor Orientador: Me. Odillon Cavallari

Brasília – DF

2017

Reprodução parcial permitida desde que citada a fonte.

Carlos Tadeu Moreira Saldanha

**COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A
CONDICIONANTE PARA ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS
PÚBLICOS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS
SUPERIORES E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO
FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial
para obtenção do grau de pós-graduado em Controle
Externo.

Orientação: Me. Odilon Cavallari de Oliveira.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ___/___/___, com menção ___
(_____)

Banca Examinadora

Professor

Professor

Professor

Brasília, DF

2017

Dedico o presente trabalho a todos aqueles que, de algum modo, estiveram ao meu lado ao longo deste caminho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus e a São Judas Tadeu, pelo dom da vida e pela constante presença nela.

À minha mãe, exemplo de mãe e mulher guerreira, que insistiu e persistiu para que pudéssemos lograr êxito e sucesso na vida, sem a qual não conseguiria ter chegado até aqui.

À minha esposa e minha filha, aquelas pelas quais dedico todos os dias de luta e batalha da minha vida.

Aos meus irmãos, que sempre me incentivaram e não mediram esforços para que eu pudesse superar mais um desafio.

Ao TCDF e à UnB, pela oportunidade de acesso ao conhecimento oferecido no curso de especialização em Controle Externo.

RESUMO

Aborda a compatibilidade de horários, através de análise da condicionante para acumulação lícita de cargos públicos à luz da jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Explora as divergências jurisprudenciais do tema. Investiga se as Cortes de Contas, especialmente o TCDF, podem, à luz da Constituição Federal e de seus princípios, utilizarem-se de limitação objetiva de carga horária quando da apreciação da legalidade/constitucionalidade de acumulações de cargos públicos, tendo em conta as divergências jurisprudenciais acerca do tema.

Busca a melhor interpretação acerca do comando inserto no art. 37, XVI, da Carta Magna, notadamente no que se refere ao requisito da compatibilidade horária, traçando um panorama da jurisprudência dos Tribunais Superiores acerca de tal condicionante, analisando-a a luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência, ponderando, ainda, a possibilidade do TCDF, quando do exercício de suas competências constitucionais, fixar limite de carga horária semanal máxima para servidores que acumulam cargos públicos.

Palavras-chave: Constituição Federal. Controle externo. Acumulação de cargos públicos. Compatibilidade de horários. Limitação de jornada de trabalho. Princípio da dignidade da pessoa humana. Princípio da eficiência. Jurisprudência. STF. STJ. TCU. TCDF.

ABSTRACT

It addresses the compatibility of schedules, through analysis of the condition for licit accumulation of public positions in light of the jurisprudence of the Superior Courts and the Federal District Court of Audit. It explores the jurisprudential divergences of the theme. It investigates whether the Court of Accounts, especially the TCDF, can, in light of the Federal Constitution and its principles, use an objective limitation of working hours when assessing the legality / constitutionality of accruals of public office, taking into account the divergences Jurisprudence on the subject.

Look for the best interpretation about the command inserted in art. 37, XVI, of the Charter, notably regarding the requirement of hourly compatibility, outlining the jurisprudence of the High Courts on such a condition, analyzing it in light of the principles of human dignity and efficiency, The possibility of the TCDF, when exercising its constitutional powers, set maximum weekly working hours limit for servers that accumulate public positions.

Keywords: Federal Constitution. External control. Accumulation of public office. Compatibility of schedules. Limitation of working hours. Principle of the dignity of the human person. Principle of efficiency. Jurisprudence. STF. STJ. TCU. TCDF.

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | A EXPRESSÃO “COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS” COMO CONDICIONANTE À ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS..... | 14 |
| 3 | APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA EFICIÊNCIA NO ALCANCE DA EXPRESSÃO “COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS” | 22 |
| 3.1 | APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. .. | 23 |
| 3.2 | APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA..... | 31 |
| 4 | DIVERGÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DO TEMA. | 36 |
| 4.1 | ENTENDIMENTO STF..... | 37 |
| 4.2 | ENTENDIMENTO DO STJ..... | 42 |
| 4.3 | ENTENDIMENTO DO TCDF E DO TCU | 45 |
| 5 | CONCLUSÕES..... | 51 |
| | REFERÊNCIAS..... | 53 |

1 INTRODUÇÃO

A compatibilidade de horário, a qual se refere o art. 37, XVI, da Constituição Federal, como um dos requisitos a serem preenchidos por aqueles que acumulam cargos públicos, é de suma importância para fruição dos serviços públicos, condicionante esta, registre-se, que, se não atendida, em toda a sua plenitude, é capaz de produzir consequências danosas tanto ao próprio servidor público como para toda a coletividade.

Por não dispor expressamente acerca da limitação da jornada daqueles que trabalham em regime cumulativo de cargos públicos, muitos são os casos de jornadas que, embora revestidas de legalidade, na prática, não se mostram factíveis.

Destarte, o cumprimento de longas jornadas de trabalho consecutivas, sem ou com curto intervalo para descanso intra ou interjornadas, a que está submetida grande parte dos servidores que acumulam cargos públicos, pode e deve ser evitada, tanto por ser prejudicial ao próprio servidor como para os órgãos e entidades submetidos à fiscalização dos Tribunais de Contas, na medida em que, ante a limitação orgânica daquele, parte dessa carga horária possivelmente é destinada ao seu próprio repouso, estando o Estado, desta forma, remunerando o servidor sem a devida contraprestação.

Não ocorrendo essa prestação do serviço, conseqüentemente, a clientela à qual ele se destina restará prejudicada, deixando-se, assim, de atender aos princípios administrativos da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

No tocante ao servidor, sabe-se que jornadas extenuantes lhes são prejudiciais, seja em termos de saúde, de convívio familiar, de lazer e outros direitos que, em princípio, podem afetar o desempenho de suas atribuições. Inclusive, diversas são as pesquisas científicas nesse sentido, cita-se, à guisa de exemplo, estudo publicado na *Annals of Internal Medicine*, veiculado no respeitado periódico americano *The New York Times* no ano de 2011, segundo o qual pesquisadores britânicos apontaram que “*quem trabalha mais do que 11 horas por dia tem 66% maiores chances de sofrer ataque cardíaco*”. (RABIN, 2011, não paginado, tradução nossa).

É inegável que a própria Constituição, ao assegurar aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, XIII, CRFB) e, também, aos servidores públicos (art. 39, § 3º, da CRFB) a duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, frise-se, direito este fundamental, reconhece os malefícios de uma jornada extensa de trabalho, seja qual for a sua natureza.

Demais disso, a fragilidade dos mecanismos de controle no cumprimento da carga horária do servidor, como por exemplo, o próprio registro de frequência, constitui-se facilitador da ocorrência de longas jornadas consecutivas sem intervalo para repouso, concomitância de horários, bem como curtos intervalos para deslocamentos do servidor, podendo resultar em descumprimento de eventual escala de trabalho, significativos atrasos no atendimento à população, ou, até mesmo, faltas ao serviço, prejudicando de forma direta a própria sociedade, a qual ficará privada de uma prestação de serviço público de qualidade.

Nesse contexto, é comum aos Tribunais de Contas quando do exercício de suas competências constitucionais insculpidas no art. 71 da Constituição Federal de 1988, em fiscalizações, auditorias ou até quando da apreciação de atos de admissão e concessões de aposentadorias, deparar-se com casos de médicos, enfermeiros, professores e outros profissionais que cumprem ou cumpriam extenuantes cargas horárias de trabalho, decorrentes da acumulação de cargos públicos, em pleno detrimento da higidez física e mental desses trabalhadores.

Nesse passo, a análise desses órgãos de Controle, além da verificação da quantidade e da natureza dos cargos acumulados, deve, por igual, verificar a compatibilidade de horário entre eles, que não se restringe somente à sobreposição de jornadas de trabalho, mas, também, à possibilidade de satisfação de direitos sociais básicos por estes profissionais, utilizando-os como critério de exequibilidade da própria acumulação, em plena homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como a verificação dos efeitos da jornada de trabalho no binômio produtividade/qualidade dos serviços públicos prestados, consubstanciada no próprio princípio da eficiência.

Desta forma, a limitação objetiva da carga horária nos casos de acumulação de cargos públicos mostra-se mecanismo eficaz no controle exercido tanto pela própria administração – Controle Interno - como pelos Tribunais de Contas. Contudo, tal limitação encontra obstáculos, eis que se tem, de um lado, a interpretação literal

do dispositivo constitucional e o respeito à autonomia da vontade, que impedem, ao menos em tese, tal limitação pela administração pública e pelas Cortes de Contas, e, de outro, a reiterada interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal quando chamado a se posicionar sobre casos tais, no sentido da impossibilidade da limitação objetiva.

Por isso, uma melhor exegese acerca da expressão “compatibilidade de horários”, disposta no *caput* do inciso XVI, do art. 37 da CRFB, se faz necessária, uma vez que, por se tratar de expressão cujo conteúdo se mostra indeterminado, sem especificação no próprio dispositivo constitucional, comporta as mais variadas interpretações, inclusive a mera e superficial interpretação filológica.

Nada obstante, malgrado a expressa falta de previsão de limitação de carga horária no próprio art. 37, XVI, da Constituição Federal, deve-se analisar tal tema, repise-se, sob o prisma do basilar princípio da dignidade da pessoa humana, bem como o da eficiência.

Conforme dito, o STF e, por consequência, alguns Tribunais de Contas, alinham-se ao entendimento de que, se o constituinte não restringiu, não cabe ao intérprete fazê-lo, ou seja, a incompatibilidade de horários deve, sempre, ser verificada caso a caso, sem limitação objetiva de carga horária. Ao revés, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou entendimento de que a acumulação de cargos públicos, para os profissionais de saúde, limitar-se-á há 60 horas.

É considerando as divergências jurisprudenciais e a necessária busca pelas Cortes de Contas da adequada e eficiente prestação do serviço público que se edifica a inquietação e a problematização da presente pesquisa, no sentido de que: À luz da Constituição Federal e de seus princípios, podem as Cortes de Contas, especialmente o TCDF, utilizarem-se de limitação objetiva de carga horária quando da apreciação da legalidade/constitucionalidade de acumulações de cargos públicos, tendo em conta as divergências jurisprudenciais acerca do tema?

Nesse passo, a presente pesquisa objetiva, portanto, a busca da melhor exegese acerca do comando inserto no art. 37, XVI, da Carta Magna, notadamente no que se refere ao requisito da compatibilidade horária, traçando um panorama da jurisprudência dos Tribunais Superiores acerca de tal condicionante, analisando-a a luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência, ponderando, ainda, a possibilidade do TCDF, quando do exercício de suas competências

constitucionais, fixar limite de carga horária semanal máxima para servidores que acumulam cargos públicos.

Especificamente, para bem desincumbir-se dessa tarefa, buscar-se-á analisar as divergências jurisprudenciais acerca do tema, em especial as do STF e do STJ, apresentando, por igual, a evolução do entendimento no próprio TCDF, verificando, outrossim, a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência, ambos com enfoque na possibilidade, ou não, de limitação objetiva de carga horária, utilizando-se, para tanto, dos métodos de interpretação constitucional.

Destarte, a presente pesquisa se justifica diante da premente necessidade de se avançar rumo a uma administração pública que preste serviços públicos de qualidade, mitigando, inclusive, os riscos de dano ao erário, mediante um controle externo mais efetivo. Desta forma, a pesquisa mostra-se importante na medida em que subsidiará a estruturação do raciocínio jurídico pelas unidades técnicas dos Tribunais de Contas, na apreciação das acumulações de cargos públicos.

2 A EXPRESSÃO “COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS” COMO CONDICIONANTE À ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

Ao fixar o instituto do concurso público como exigência para acesso aos cargos públicos de natureza efetiva e empregos públicos, o constituinte pretendeu assegurar igual oportunidade a todos os interessados que preencham os requisitos previstos em lei, necessários à investidura no cargo, conforme preceitua o art. 37, I, da CRFB/88.

Trata-se, em verdade, da real expressão do princípio da igualdade, na medida em que permite iguais condições a todos os partícipes do certame. Contudo, se por um lado a constituição encerrou preceito acerca da necessidade de prévia aprovação em concurso público para ingresso nos quadros estatais, tornando-o mais isonômico, por outro, via de regra, vedou a possibilidade de que uma mesma pessoa ocupe mais de um cargo público.

O Constituinte originário adotou como regra na administração pública pátria a vedação à acumulação de cargos públicos. Para Carvalho Filho (2011, p. 395): “O fundamento da proibição é impedir que o acúmulo de funções públicas faça com que o servidor não execute qualquer delas com a necessária eficiência.”

Contudo, há hipóteses em que se excetua a regra da inacumulatividade, todas elas no estrito cumprimento da condicionante da compatibilidade de horários entre as jornadas de trabalho de cada cargo.

A acumulação de cargos públicos está assim disciplinada na nossa Constituição:

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

(...)

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

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

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de

economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público. (BRASIL, 1988, **grifo nosso**).

Não é despiciendo destacar que, desde a Constituição de 1934, a proibição de acumulação remunerada de cargos públicos é a regra, comportando, hodiernamente, algum temperamento no que tange àqueles servidores de áreas sensíveis ao Estado, conforme se depreende da leitura do dispositivo acima reproduzido. Ainda assim, mesmo diante de exceções, o constituinte impôs limitações a tais possibilidades de acumulação, como a quantidade e a natureza dos cargos, bem como a necessária compatibilidade de horários.

Nesse diapasão, verifica-se que a preocupação com o exercício remunerado de mais de um cargo público por um mesmo indivíduo não é contemporânea. A esse respeito, Hely Lopes Meirelles nos ensina:

A proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, (...), **visa a impedir que um mesmo cidadão passe a ocupar vários lugares ou a exercer várias funções sem que as possa desempenhar proficientemente**, embora percebendo integralmente os respectivos vencimentos. **As origens dessa vedação vêm de longe, ou seja, do Decreto da Regência, de 18.6.1822, da lavra de José Bonifácio**, cuja justificativa tem ainda plena atualidade quando esclarece que por ele **'se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego, e vença mais de um ordenado, resultando manifesto dano e prejuízo à Administração Pública e às partes interessadas, por não poder de modo ordinário um tal empregado público ou funcionário cumprir as funções e as incumbências de que duplicadamente encarregado**, muito principalmente sendo incompatíveis esses ofícios e empregos; e, **acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns desses empregados e funcionários públicos, ocupando dos ditos empregos e ofícios, recebam ordenados por aqueles mesmo que não exercitam**, ou por serem incompatíveis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas em que se acham ocupados em outras repartições. (MEIRELLES, 2010, p. 470, **grifo nosso**).

Outrossim, é de se observar que ao longo da Constituição Federal o constituinte dedicou especial atenção à condicionante compatibilidade horária, buscando, assim, afastar a retribuição pecuniária do agente público quando da ausência de contraprestação laboral. Exemplo claro desse entendimento observa-se no art. 38 da CRFB que, não obstante tratar-se de acumulação de cargo público com mandato eletivo, reflete com clareza a impossibilidade de remunerar aquele que não exerce seu labor efetivamente. Senão vejamos, *verbis*:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no **mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;**

III - investido no **mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Sabe-se, no entanto, que o constituinte não criou critérios objetivos a respeito da compatibilidade de horários - pelo menos não no inciso XVI do art. 37 da CF/88 -, somente quanto à quantidade e à natureza dos cargos. Assim, a falta de tal delimitação expressa, frise-se, no próprio dispositivo, acaba por permitir que o mesmo servidor desenvolva complexas e longas jornadas de trabalho, inclusive, em muitos casos, humanamente inexecutáveis, em prejuízo ao bom desempenho do exercício do cargo público, da qualidade do serviço público prestado, e de sua própria higidez física e mental.

Contudo, o referido dispositivo deve ser interpretado em seu sentido sistemático e teleológico, ou seja, além de visualizá-lo com as demais normas constitucionais e de todo o ordenamento jurídico, deve-se, por igual, buscar a finalidade da norma, buscando sempre alcançar os fins sociais a que se dirige, principalmente aquelas relacionadas à busca por uma jornada de trabalho que assegure a efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e o da própria eficiência, como a frente será demonstrado.

Nesse passo, a tarefa de determinar o alcance da expressão “compatibilidade de horários” inserta no inciso XVI do art. 37 torna-se necessária, uma vez que a partir dela pode-se criar um plexo de condicionantes objetivas na análise da constitucionalidade/legalidade das acumulações de cargos públicos.

Inicialmente, convém destacar que as normas constitucionais devem ser vistas em conjunto, e não em partes independentes, em homenagem ao princípio da Unidade da Constituição, que informa ao exegeta que, ao interpretá-la, deve-se verificá-la como um sistema em que todas as normas estão interligadas, ou seja, são harmônicas e indivisíveis. Como adverte o então ministro do STF, Eros Grau,

quando do julgamento da ADPF n.º 144 pelo STF, “não se interpreta o direito em tiras, por pedaços, mas sim na sua totalidade.”

Noutro vértice, mister se faz, por igual, atender ao princípio da máxima efetividade constitucional, em que, diante de duas opções, o hermeneuta deve adotar aquela que mais valorize a eficácia e efetividade da Constituição.

Por fim, ainda nessa seara, considerando-se que o repisado artigo constitui-se em verdadeira exceção ao regime de vedação de acumulação de cargos públicos, a boa técnica de hermenêutica nos conduz às valiosas lições de Carlos Maximiliano, para quem:

Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões, classes, ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias da propriedade. Na dúvida, siga-se a regra geral.

[...]

Quando as palavras forem suscetíveis de duas interpretações, uma estrita, outra ampla, adotar-se-á aquela que for mais consentânea com o fim transparente da norma positiva. (MAXIMILIANO, 1994, p. 313 - 314).

Dessa forma, por se constituir em exceção à regra de não acumulação, a interpretação da expressão compatibilidade de horários deve ser feita de forma restritiva, de sorte que se afaste qualquer interpretação no sentido de que os servidores beneficiados com a possibilidade de acumular cargos públicos não possuam nenhum limite além da ausência de sobreposição formal de horários de trabalho, a quantidade deles e a natureza dos cargos.

Nessa perspectiva, em que pese não haja, de fato, expressa limitação objetiva de carga horária no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, em respeito ao Princípio da Unidade da Constituição, deve-se interpretá-lo conjuntamente com o inciso XIII, XV e XXII do art. 7º da CRFB, todos aplicáveis aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º, da Magna Carta, adotando-se, assim, a interpretação sistemática da Constituição.

Eis o que dispõe o art. 7º, XIII, XV e XXII, da CRFB, *in verbis*:

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;

[...]

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. (BRASIL, 1988).

Vê-se, portanto, que o Constituinte fixou limite para carga horária de trabalho diária e semanal, além do repouso semanal remunerado, tanto para os trabalhadores da iniciativa privada como para os servidores públicos, bem como o direito à criação de normas de saúde, higiene e segurança, visando a redução dos riscos inerentes ao trabalho. Para além disso, o art. 6º da Constituição Federal enumera diversos direitos sociais dentre os quais se destacam os da saúde, da alimentação e do lazer. Em verdade, ao se fixar um limite para as jornadas de trabalho, busca-se assegurar, também, que os trabalhadores gozem de tais direitos sociais.

Dessa forma, não se pode negar que a discussão acerca do real sentido da expressão compatibilidade de horários perpassa pelo tema da limitação das jornadas de trabalho diária e semanal dos trabalhadores, bem como dos necessários descansos semanal e interjornadas para a recuperação laborativa do servidor.

Ora, se a Constituição limita jornada de trabalho para o exercício de um cargo público (aplicação do inciso XIII, do art. 7º, da CRFB/88, por força do art. 39, § 3º da Carta) por que se omitiria quanto à carga horária semanal cumulada dos servidores contemplados pelas exceções constantes das alíneas do inciso XVI do art. 37? Certamente esse não é o espírito da Constituição. Explica-se.

Além da plausibilidade de se aplicar aquela limitação da duração do trabalho (diário e semanal) imposta no rol de direitos sociais dos trabalhadores na Constituição aos casos de acumulação de cargos públicos, a Constituição estatui o direito a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, na qual se insere a disposição do necessário intervalo de descanso interjornadas a que alude o art. 66 da Consolidação das Leis do Trabalho

(Decreto-Lei nº 5452/43). Assim a CLT disciplina o descanso entre duas jornadas: "*Art. 66 - Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso*". (BRASIL, 1943).

Muito embora o art. 66 da CLT não se aplique diretamente aos servidores públicos, forçoso reconhecer que, além do limite à jornada diária e semanal disposto no texto constitucional, o intervalo interjornada previsto no Decreto-Lei nº 5452/43 foi estabelecido com vistas a garantir aos empregados da iniciativa privada a manutenção de sua higidez física e mental, direito esse que não se furta do servidor público, em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), inerente a todo ser humano, conforme ainda será abordado.

Assim, o intervalo de 11h entre duas jornadas de trabalho apresenta-se razoavelmente compatível com as necessidades humanas básicas por alimentação, higiene e sono, isso sem adentrar no mérito do lazer e do convívio familiar, podendo plenamente ser utilizado como parâmetro para fixação de um limite à jornada diária e semanal de servidores que acumulam cargos públicos, por se tratar de norma de índole protetiva de quaisquer espécies de trabalhadores.

Como forma de corroborar o defendido no parágrafo precedente, tal intervalo interjornada, de 11 horas, foi fixado de forma semelhante em diversos outros países, como Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, França, Iraque, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, conforme se verifica do Banco de Dados sobre Legislação da Duração do Trabalho¹ elaborado pelo Programa de Condições de Trabalho e Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Registre-se, ainda, que o intervalo interjornada é ainda maior em outros países, tais como a Argentina, República Tcheca, Grécia, África do Sul e Espanha, que é de 12 horas.

Ademais, nesse contexto, importa asseverar que o descanso entre duas jornadas a que se refere o art. 66 é mínimo, pela lógica de que algumas profissões, pela natureza do serviço, necessitam de maiores períodos de descanso, como, por exemplo, os profissionais de saúde, que, por costume, trabalham em regimes de plantão nas formas 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso, ou, em alguns casos, 24 horas de trabalho por 72 horas de descanso, assunto que ainda encontra barreira na doutrina do direito do trabalho e do direito administrativo, tanto por

¹ Banco de Dados sobre Legislação da Duração do Trabalho está disponível em www.ilo.org/travdatabase

desbordar dos limites diários a que se refere o repisado art. 7º, XVIII, da CRFB/88, como pela ausência de norma legal para tanto, este último motivo no que tange ao servidor público. Contudo, por não ser objeto do presente trabalho, não adentraremos nessa discussão.

Por ser típico da rotina hospitalar o funcionamento de unidades de saúde durante o período da madrugada, tais profissionais utilizam-se desse subterfúgio, em acréscimo às jornadas de trabalho acima destacadas, para defender a tese da possibilidade de cumprimento de cargas horárias semanais de 80 horas e, em alguns casos, até maiores.

Contudo, ainda que se reconheça essas peculiaridades - de difícil visualização nas outras espécies de exceção à vedação de acumulação, como professores, por exemplo - e a possibilidade de aplicação de tais regimes aos servidores públicos, o arranjo de escalas de trabalho nesses moldes é tarefa praticamente impossível de se realizar, considerando os períodos de descanso que não poderiam ser suprimidos pela jornada de trabalho de outro cargo público, não obstante encontrarmos autores que defendem a tese de que tal descanso deve se dar no mesmo vínculo, o que não merece sequer maiores comentários, por não ser crível a utilização de tal argumento, uma vez que, na essência, o que se protege é a necessidade de repouso de qualquer trabalhador.

Não por outra razão, em recente decisão do STF, quando da análise da ADI n.º 4842, em que se questionou a adequação de dispositivo da Lei n.º 11.901/2009 - que fixava a jornada de bombeiros civis em 12h de trabalho por 36h de descanso, num total de 36h semanais - ao art. 7º, XXII, bem como ao art. 196, ambos da CRFB/88, dispositivos que tratam da redução dos riscos inerentes ao trabalho e do direito à saúde, respectivamente, o Min. Relator Edson Fachin, seguido pela maioria, observou que a norma, ao estabelecer um período de descanso superior ao habitual, está respaldada pelo art. 7º, inciso XIII da CF, posto que possibilita a compensação das horas trabalhadas. Nesse sentido, a jornada estendida para além da oitava hora diária não seria prejudicial à saúde do trabalhador em razão das 36 horas de descanso subsequentes e da limitação semanal de 36 horas de trabalho.

Assim, como se pode notar, o repouso semanal remunerado e o repouso interjornadas são de extrema relevância para a saúde do trabalhador. Tratam-se, em verdade, de elementos integrantes do limite à duração de trabalho diária e semanal,

ou seja, devem ser considerados quando da análise da extrapolação de tais limites, ainda que se trate de servidores beneficiados com jornadas de trabalho diferenciadas.

Na esteira desse raciocínio, vale trazer à colação as lições de Sussekind (2003), para o qual a limitação do tempo de trabalho possui fundamentos:

- a) *de natureza biológica*, uma vez que visa a combater os problemas psicofisiológicos oriundos da fadiga e da excessiva racionalização do serviço;
- b) *de caráter social*, por isto que possibilita ao trabalhador viver, como ser humano, na coletividade a que pertence, gozando os prazeres materiais e espirituais criados pela civilização, entregando-se à prática de atividades recreativas, culturais ou físicas, aprimorando seus conhecimentos e convivendo, enfim, com sua família;
- c) *de índole econômica*, porquanto restringe o desemprego e acarreta, pelo combate à fadiga, um rendimento superior na execução do trabalho. (SUSSEKIND, 2003, p. 795).

Depreende-se, dos ensinamentos do citado autor, que os dois primeiros fundamentos, quais sejam, biológico e de caráter social, relacionam-se diretamente com o próprio princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, insculpido no parágrafo único do art. 1º da Constituição. Por sua vez, o último fundamento – de índole econômica – está umbilicalmente imbricado ao princípio Constitucional da eficiência, ao qual alude o *caput* do art. 37, também da Constituição Federal.

Dessa forma, observa-se que a moldura jurídica do art. 37, XVI, da CRFB/88 é mais ampla do que informa somente a sua leitura isolada, abrangendo não apenas a ausência de sobreposição de jornadas de trabalho, mas, também, que permita a limitação do total da carga horária semanal da acumulação de cargos públicos, considerando nessa limitação, o necessário período de repouso, até como forma de dar concretude aos princípios acima elencados.

Assim, tendo como premissa tais fundamentos para a limitação da jornada de trabalho, é que deve se construir o raciocínio para entender a real inteligência da expressão “compatibilidade de horários” como condicionante da acumulação de cargos públicos, desnudando-a da superficial ausência de carga horárias justapostas, para encontrar sua articulação com as normas principiológicas da dignidade da pessoa humana e da eficiência, conferindo-lhe o seu real significado finalístico e valorativo.

3 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA EFICIÊNCIA NO ALCANCE DA EXPRESSÃO “COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS”

Os princípios possuem papel central no sistema normativo brasileiro, notadamente por armazenarem e comunicarem o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica, sendo que diversos deles possuem natureza de norma constitucional.

Esses últimos, deveras, funcionam como vetor de interpretação das normas constitucionais, consistindo em verdadeiros alicerces do ordenamento jurídico pátrio, proposições fundamentais ou verdades primeiras.

De acordo com a clássica definição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2004, p.451).

Dworkin (1997, p. 22), por sua vez, defende que os princípios são normas que contêm “exigências de justiça ou equidade ou alguma outra exigência de moralidade”.

Dentre as funções principais que cumprem os princípios, pode-se destacar a função hermenêutica, auxiliando o aplicador do direito nos casos difíceis sobre o verdadeiro significado de determinada norma, utilizando-os como instrumentais no alcance do conteúdo do dispositivo sob análise.

No presente trabalho, daremos ênfase ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, bem como o da eficiência, como ferramentas para determinar o sentido da expressão “compatibilidade de horários” disposta no art. 37, XVI, da CF 88.

3.1 Aplicação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade humana é um valor anterior à sua reconhecimento no direito positivo, um conceito vinculado à moralidade, ao bem, à conduta correta, e à vida boa. Passou por longo desenvolvimento até sua hodierna concepção.

Sarlet (2011, pág. 34) aduz que a ideia de valor intrínseco - que cada ser humano possui fazendo-o desfrutar de uma posição especial no universo, e um dos conteúdos da dignidade humana, conforme adiante será demonstrado - deita raízes já no pensamento clássico e no ideário cristão. Tal assertiva, na doutrina cristã, tem como referência a máxima de que o ser humano foi criado à imagem e semelhança de Deus (*Imago Dei*).

Na antiguidade clássica, a dignidade, anteriormente àquela forma adotada no monoteísmo hebraico, dizia respeito à própria posição social da pessoa (*dignitas hominis*), derivando primariamente da titularidade de determinados encargos públicos, assim como pela sua integridade moral ou feitos pessoais, sem olvidar de carregar consigo, a qualificação de certas instituições, como a Coroa e a pessoa do soberano. De qualquer sorte, deve-se destacar que o elemento fulcral da dignidade, em qualquer dos seus usos, nesse contexto, era do dever de deferência e respeito àqueles mercedores de tal distinção, implicando em tratamento diferenciado, com direitos exclusivos e privilégios.

Após a Segunda Guerra Mundial, a ideia de dignidade humana - no sentido mais próximo daquele que teve como base o cristianismo - se tornou um verdadeiro alvo a ser atingido por instituições nacionais e internacionais como reação aos horrores do holocausto. Passou, então, a fazer parte de diferentes tratados e documentos, bem como em distintas constituições nacionais ao redor do mundo, com referências expressas à dignidade humana.

Inicialmente fixada na ideia de valor, vinculado à moralidade e ao bem, fortemente influenciada pelo pensamento kantiano, um dos filósofos de maior influência da filosofia moral e jurídica, acabou se tornando uma meta política pelos países Aliados vencedores da 2^o Guerra Mundial.

Nessa quadra, Barroso (2013, p. 64) defende que “valores, em regra, políticos ou morais, incorporam-se ao mundo do direito usualmente assumindo a forma de princípios”. No direito constitucional pátrio não foi diferente. Observa-se

que o constituinte reservou lugar especial à dignidade humana, como valor fundamental que o é, ao colocá-lo como princípio fundamental de nosso Estado Democrático de Direito. Por clarificadora, importa trazer as lições de Sarlet acerca de tal opção:

[...] o Constituinte deixou transparecer de forma clara e inequívoca a sua intenção de outorgar aos princípios fundamentais a qualidade de normas embasadoras e informativas de toda ordem constitucional, inclusive (e especialmente) das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, que igualmente integram (juntamente com os princípios fundamentais) aquilo que se pode [...] denominar de núcleo essencial da nossa constituição formal e material. (SARLET, 2011, p. 75).

Conforme destacado em linhas pretéritas, e utilizando-se mais uma vez dos ensinamentos de Sarlet (2011), deve-se ressaltar a função instrumental, integradora e hermenêutica que os princípios exercem na aplicação, interpretação e integração das normas constitucionais. Desta sorte, admite-se, portanto, que dentre as funções exercidas pelo princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, destaca-se, a de ser elemento que confere unidade de sentido e legitimidade a uma determinada ordem constitucional.

Atua, nessa perspectiva, como principal elemento edificador e informador dos direitos e garantias fundamentais. Na verdade, está enraizado na base de todos os direitos consagrados na Magna Carta.

Acrescente-se a isso, o fato de o princípio da dignidade da pessoa humana assumir duas formas ambivalentes, ou seja, uma no sentido negativo (limites) e outra no sentido positivo ou prestacional (tarefas). A depender do caso concreto, de um lado ergue-se óbice intransponível, inclusive para o próprio Estado, como limite e proteção à individualidade e à própria autonomia da pessoa. De outro, em certas situações, impõe-se ao Estado a criação de condições para o pleno exercício e fruição da dignidade.

Nessa perspectiva, importa avultar, mais uma vez, a cátedra de Ingo Wolfgang Sarlet. Vejamos:

É justamente neste sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, de todos e de cada um, condição

dúplice esta que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva e prestacional da dignidade [...].

[...] Como tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade, sendo, portanto, dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso de Estado ou da comunidade [...]. (SARLET, 2011, p. 58).

Em outro giro, a par de dar maior objetividade à análise da aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, muitas vezes utilizado como mero ornamento retórico, o ministro do STF, José Roberto Barroso, em obra doutrinária, destaca que tal princípio possui um conteúdo mínimo, identificando-o nos seguintes elementos: o **valor intrínseco**, a **autonomia** de cada indivíduo e o **valor comunitário**.

Nesse quadrante, pela sua importância para o presente estudo, convém minudenciar cada um desses elementos sob a ótica do citado autor.

No campo do valor intrínseco, considerado pelo doutrinador como o elemento ontológico da dignidade humana (no campo filosófico), pode-se afirmar que é o conjunto de características que são inerentes e comuns a todos os seres humanos, que os coloca em posição especial e superior no mundo.

Segundo o constitucionalista, de tal conteúdo se extrai dois postulados fundamentais: um antiutilitarista e outro antiautoritário. Aquele se manifesta no imperativo categórico de Kant, cujo o homem aparece como um fim em si mesmo, e não como um meio para consecução de objetivos alheios. O último, por seu turno, repousa na ideia de que o Estado existe para o indivíduo e não o contrário.

Ingo Wolfgang Sarlet, tratando do postulado antiutilitarista que se irradia do princípio em comento, defende:

[...] a dignidade da pessoa humana, compreendida como vedação da instrumentalização humana, em princípio proíbe a completa e egoística disponibilização do outro, no sentido de que se está a utilizar outra pessoa apenas como meio para alcançar determinada finalidade, de tal sorte que o critério decisivo para a identificação de uma violação da dignidade passa a ser (pelo menos em muitas situações, convém acrescentar) o do objetivo da conduta, isto é, a intenção de instrumentalizar (coisificar) o outro. (SARLET, 2011, p. 63).

Ainda nesse campo, Sarlet cita a fórmula de Durig, para quem:

[...] a dignidade da pessoa humana poderia ser considerada atingida sempre que a pessoa fosse rebaixada a objeto, a mero instrumento, tratada como uma coisa, em outras palavras, sempre que a pessoa venha a ser descaracterizada e desconsiderada como sujeito de direitos. (SARLET, 2011, p. 70).

No que concerne ao plano jurídico, o valor intrínseco é substrato de um conjunto de direitos fundamentais, dentre os quais, o direito à vida, à igualdade, à integridade física, psíquica, a alimentação, ao lazer, a condições dignas de trabalho, este último consubstanciado na limitação da jornada de trabalho, o direito ao repouso semanal remunerado e a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de higiene, saúde e segurança, dentre outros.

Noutro vértice, encontramos a autonomia da vontade como elemento ético da dignidade humana, tendo como base a autodeterminação do homem, no sentido de que cada um define as regras que vão reger sua vida, que lhes permite buscar, ao seu próprio modo, o ideal de vida boa.

Nas lições de Barroso (2013, p. 82), "autonomia corresponde à capacidade de alguém decidir e de fazer escolhas pessoais ao longo da vida, sem influências externas indevidas". Aqui, como se percebe da doutrina de Sarlet, reside a dignidade da pessoa humana no seu sentido negativo ou não prestacional, ou seja, a sua concretização depende da não interferência, da abstenção de influências heterônomas na vida da pessoa, deixando-a viver ao seu livre arbítrio.

Contudo, tal autonomia pode sofrer limitações por valores, costumes e direitos de outras pessoas. Nesse campo, ganha destaque o terceiro elemento ou conteúdo da dignidade da pessoa humana, como expõe o autor, como seu elemento social, denominado de Valor Comunitário.

Barroso (2013, p. 88) aduz que "a dignidade como valor comunitário enfatiza, portanto, o papel do Estado e da comunidade no estabelecimento de metas coletivas e de restrições sobre direitos e liberdades individuais em nome de certa concepção de vida boa". Tem-se, assim, como primeiro objetivo desse conteúdo, a proteção dos direitos e da dignidade de terceiros e, como segundo, salvaguardar os direitos e a dignidade do próprio indivíduo, ou seja, protegê-lo de si próprio.

Nesse passo, o autor entende que não há dúvida, portanto, que a autonomia pessoal pode ser restringida para impedir comportamentos nocivos, seja em nome da noção de princípio do dano (Mill, 1874), seja no conceito mais amplo do princípio da ofensa.

Ao ensejo, de acordo com John Stuart Mill (princípio do dano), citado por Barroso:

Aquele princípio dispõe que a autoproteção é o único fim capaz de permitir à humanidade, individual ou coletivamente, interferir na liberdade de ação de qualquer de seus membros. Que a única finalidade pela qual o poder pode ser legitimamente exercido sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra sua vontade, corresponde a que se evite dano a outros. Seu bem, físico ou moral, não é uma justificativa suficiente [...]. (MILL, 1874, p. 21-22 apud BARROSO, 2013, p. 89).

Por fim, defende que o risco de causar dano aos outros normalmente constitui uma base razoável para a limitação da autonomia pessoal. Assim, tal ideia confere à restrição uma justa presunção de legitimidade.

Em suma, Barroso (2013, p. 112) nos ensina que: o *valor intrínseco* “se refere ao *status* especial do ser humano no mundo”; *autonomia*, por sua vez, “expressa o direito de cada pessoa, como um ser moral e como um indivíduo livre e igual, de tomar decisões e perseguir o seu próprio ideal de vida boa”; e, finalmente, o *valor comunitário*, que “é a interferência social e estatal legítima na determinação dos limites da autonomia pessoal”.

Fixadas essas premissas conceituais, mostra-se útil para a presente pesquisa trazer à discussão as questões centrais que se afloram de cada um desses três conteúdos de análise, para se alcançar a melhor exegese da expressão “compatibilidade de horários”, disposta no inciso XVI do art. 37 da Constituição, tendo como norte, neste momento, o princípio da dignidade da pessoa humana.

No plano do valor intrínseco, condições dignas de trabalho, como outrora aduzido, afigura-nos, antes de tudo, questão central de saúde. Sem muito esforço dialético (até mesmo porque inúmeros estudos e pesquisas comprovam isto), chega-se a conclusão que a realização de longas jornadas de trabalho, como exaustivamente aqui defendido, com pouco ou sem descanso interjornadas, é prejudicial à saúde do trabalhador, e, por conseguinte, para sua família e para todos aqueles que tenham alguma relação direta ou indireta com o seu labor.

Desta forma, é com supedâneo na dignidade da pessoa humana em sua dimensão prestacional que o constituinte assegurou aos trabalhadores, de forma geral, um limite à jornada de trabalho semanal e diária, como forma, até mesmo, de se garantir a plena eficácia do rol de direitos sociais insculpidos no art. 6º da CRFB, tais como direito ao repouso, ao lazer, a alimentação e outros.

Para Lee, McCann e Messenger (2009) a limitação da jornada semanal contribui substancialmente para preservar a saúde e a segurança, bem como permite aos trabalhadores alcançar um equilíbrio aceitável entre o trabalho remunerado, as atividades domésticas e de cuidado familiar e outros aspectos de sua vida. Para os autores, leis que delimitem uma jornada semanal de trabalho e que evitem longas jornadas regulares ou constantes são importantes porque representam limites dentro dos quais os arranjos de duração do trabalho devem ser planejados.

A Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT, alerta em seu preâmbulo, para existência de condições de trabalho que implicam miséria e privações para grande número de cidadãos, considerando, nesse sentido, a urgente necessidade de melhorar essas condições, inclusive com a regulamentação das horas de trabalho e à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho. (CONSTITUIÇÃO..., 1946).

Nessa mesma linha, é de se observar o que dispõe o art. 24 da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário: “**Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias periódicas remuneradas**”. (DECLARAÇÃO..., 1948, **grifo nosso**).

Portanto, a necessidade humana de repouso e a conseqüente recuperação laborativa são essenciais para preservação da saúde de qualquer trabalhador, não estando o servidor público distante dessa ideia.

Como se pode notar, o entendimento de que, ante a ausência de previsão expressa de limites às jornadas de trabalho dos servidores que acumulam cargos públicos no art. 37, XVI, da Constituição Federal, inexistia condição limitativa ao direito constitucional de acumular (afora aqueles pertinentes à natureza e quantidade de cargos), malfez, primeiramente, o princípio da dignidade da pessoa humana no seu conteúdo do valor intrínseco.

Ora, como se garantir a plena eficácia dos direitos sociais, registre-se, direitos fundamentais que o são, quando o único limite para uma dupla jornada de trabalho é que elas não sejam coincidentes?

Outrossim, utilizando-se do postulado antiutilitarista que emerge do conteúdo do valor intrínseco, queria o constituinte permitir que servidores em regime de acumulação de cargos públicos pudessem realizar jornadas de trabalho que lhes suprimissem a realização de direitos inerentes a quaisquer seres humanos, como os insculpidos no art. 6º da CRFB ou até mesmo os do art. 7º? Seria então a Constituição conflitante em suas disposições? Pior ainda: estaria o constituinte, ao fixar somente que não haja sobreposição de jornadas de trabalho, ou seja, sem um limite de quantidade de horas trabalhadas, a instrumentalizar o servidor para o alcance de suas finalidades? Certamente a resposta para as indagações é não.

Todavia, poder-se-ia argumentar que a dignidade humana residiria, em verdade, na autodeterminação do indivíduo, devendo, neste caso, o Estado adotar a dimensão negativa do princípio em voga, em respeito à autonomia da vontade, cabendo ao indivíduo determinar até onde é indigna a sua jornada de trabalho.

De fato, esse é um argumento que poderia se contrapor ao até agora defendido, no sentido de o Estado adotar o comportamento negativo, não prestacional, e deixar que o próprio servidor determine até onde é digna sua jornada de trabalho. Contudo, mais uma vez, não se mostra o raciocínio mais adequado, uma vez que, como visto em linhas pretéritas, a autonomia da vontade pode ser restringida quando em choque com direitos ou risco de dano a outras pessoas.

Vê-se que a limitação disposta no art. 7º, XIII, aplicável também aos servidores públicos, visa dar concretude ao princípio da dignidade da pessoa humana não só do próprio trabalhador, mas, também, daqueles que necessitam do seu trabalho.

Na esteira desse raciocínio, tratando especificamente das exceções permitidas pela Constituição para acumulação de cargos públicos, como os profissionais de saúde, por exemplo, pesquisas apontam que ausência ou insuficiente tempo de repouso - nele incluído o sono - entre diferentes jornadas de trabalho, são prejudiciais ao trabalhador, tendo impacto direto na velocidade cognitiva, na tomada de decisão e na sua memória, o que pode ocasionar erros na execução dos seus serviços, podendo causar danos a terceiros e, via de consequência, para própria administração pública que poderá ser instada a arcar

com tais prejuízos, por força da responsabilidade objetiva do estado (art. 37, § 6º, da CRFB), não obstante o poder de regresso contra o responsável.

Para Czeisler (2015), em artigo publicado no *Journal of the National Sleep Foundation*, duração prolongada de turnos de trabalho tem sido associada a desempenho ruim de profissionais médicos, aumentando, inclusive, riscos graves de erros, principalmente para aqueles que desempenham turnos de 12 horas e horas extras com frequência.

Ainda na área da saúde, onde a ausência de limites objetivos para carga horária daqueles que acumulam cargos públicos tem maior relevo, uma vez que a atividade médica está intimamente ligada ao principal bem jurídico tutelado pela nossa Carta Magna, qual seja, a vida, Landrigan *et al.* (2004), em pesquisa publicada no *New England Journal Medicine*, após estudo prospectivo randomizado comparando as taxas de erros médicos graves cometidas por internos enquanto trabalhavam de acordo com uma escala tradicional que incluía 24 horas ou mais de trabalho com uma escala de intervenção com redução do número de horas trabalhadas por semana, concluíram que os internos cometeram erros médicos substancialmente mais sérios quando trabalhavam turnos frequentes de 24 horas ou mais do que quando trabalhavam turnos mais curtos.

Concluíram, ainda, que a eliminação de turnos prolongados de trabalho e a redução do número de horas de trabalho por semana podem reduzir os erros médicos graves nas unidades de terapia intensiva.

Conforme demonstrado, inúmeros são os estudos e pesquisas científicas ao redor do mundo que demonstram os malefícios de longas jornadas de trabalho, não somente para o próprio trabalhador, mas para aqueles que dependem do bom desempenho dele, que se dará assegurando a sua higidez física e mental, delimitando, portanto, o campo da autonomia destes indivíduos, face ao direito de toda a coletividade e de sua própria dignidade.

Nessa toada, como se pode observar, a autonomia pode ser restringida, não somente em decorrência de diversas pesquisas que apontam os males de extenuantes jornadas de trabalho e sua repercussão na esfera individual de terceiros, no caso de danos decorrentes delas, mas, também, pela restrição imposta por normas jurídicas, como o próprio art. 7º, XIII e XV, da CRFB, que subjaz o princípio da dignidade da pessoa humana.

Dessarte, como se pôde observar, é impossível dissociar da expressão “compatibilidade de horários” o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que tal norma principiológica fornece significado nuclear dos direitos fundamentais e de todos os demais inseridos na nossa Constituição, exercendo, nesse caso, função interpretativa para se buscar a melhor exegese à referida expressão, que não deve significar somente a ausência de sobreposição de jornadas de trabalho, visto que, desta maneira, deixa margem para o exercício de jornadas de trabalho indignas, dando pouca efetividade a tal norma constitucional.

3.2 Aplicação do Princípio da Eficiência

A eficiência na administração pública foi guindada à condição de princípio constitucional com a reforma administrativa levada a efeito pela Emenda à Constituição n.º 19, de 4 de junho de 1998, momento no qual passa a integrar o rol de princípios do art. 37, *caput*, da CRFB/88, princípios estes reitores de toda a administração pública.

Antes de se tornar princípio constitucional, o dever de eficiência já constava expressamente de textos legais, sendo o de maior relevância o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. No tocante a tal princípio, denominado de “qualidade do serviço prestado” no projeto da sobredita Emenda Constitucional, Carvalho Filho nos ensina:

Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 29).

Pela multiplicidade de ideias do que vem a ser eficiência, valemo-nos dos conceitos dado pela doutrina mais abalizada do direito administrativo e constitucional, a fim de se alcançar um ponto de convergência entre eles.

Nos dizeres do saudoso Hely Lopes Meirelles, a eficiência traduz-se na exigência de que “a atividade administrativa seja exercida com **presteza, perfeição e rendimento funcional**”. (MEIRELLES, 2010, p. 98, **grifo nosso**).

Alexandre de Moraes, por sua vez, esclarece que:

Assim, o princípio da eficiência **é aquele que impõe à Administração Pública** direta e indireta **e a seus agentes a** persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em **busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos**, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (MORAES, 2009, p. 331, **grifo nosso**).

José Afonso da Silva assevera que:

O princípio da eficiência administrativa **consiste na organização racional dos meios e recursos humanos**, materiais e institucionais **para a prestação de serviços públicos de qualidade** em condições econômicas e de igualdade dos consumidores (SILVA, 2010, p. 342, **grifo nosso**).

Di Pietro aduz que:

O princípio da eficiência, apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público, do qual se espera melhor desempenho possível de suas atribuições**, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2015, p. 117, grifo no original)

Observa-se que o ponto em que todos os conceitos dos autores se tocam, é, nas lições de Batista Junior (2012), uma das facetas que compõe a ideia nuclear do princípio em tela, qual seja, a qualidade.

A propósito, valiosas são os ensinamentos do sobredito autor nesse sentido:

A eficiência administrativa enfatiza a necessidade de otimização dos resultados sob o ângulo da pessoa humana, potencial usuária do serviço público, que pede por melhores produtos, melhores serviços públicos, pelo atendimento igualitário de suas necessidades e seus interesses. A partir desse referencial, o PE coloca-se como um vetor embaixador das exigências de maior qualidade na prestação dos serviços públicos, com uma maior satisfação das necessidades da população. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 194).

Sem dúvida, além de se exigir, no plano individual, presteza e rendimento do servidor público, exige-se que a Administração preste serviços públicos de qualidade. Não à toa a redação do art. 37, quando da aprovação no segundo turno da Câmara dos Deputados, era a seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **qualidade do serviço prestado** e, também, ao seguinte [...]. (BRASIL, 1988).

Desta maneira, observa-se que a expressão “qualidade do serviço público” fora substituída pela a “eficiência” no texto final aprovado pelo Congresso, uma vez que este engloba outras nuanças, como a produtividade, economicidade, celeridade, presteza e outros elementos que, ao fim e ao cabo, desembocam na ideia de excelência na prestação dos serviços públicos ao cidadão.

O espírito que impulsionou a inclusão de tal princípio no direito positivo constitucional advém da reforma gerencial da Administração Pública, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, idealizado por Luís Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, no início da década de 1990. Em tal documento, é possível notar a preocupação com o controle de resultados, a aproximação com o cliente-cidadão e o foco na qualidade e na produtividade. Nesse sentido, por pertinente, cabe reproduzir trecho do PDRAE onde fica clara tal afirmação:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, **baseada em conceitos atuais de administração e eficiência**, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “**cliente privilegiado**” dos **serviços prestados pelo Estado**. É preciso reorganizar as estruturas da administração com **ênfase na qualidade e na produtividade** do serviço público [...]. (BRASIL, 1995, p. 7).

Em verdade, a reforma administrativa dos anos 90 sofreu forte influência do movimento da ciência da Administração denominado qualidade total, adotado pelas empresas privadas no final dos anos 80 e incorporado ao discurso da Administração Pública brasileira a partir do início dos anos 90.

Algumas passagens no texto do PDRAE que fazem referência à expressão qualidade total demonstram a intenção de implantar suas bases, com as devidas adaptações, no serviço público. Vejamos:

Concluindo, a estratégia da reforma, nesta dimensão, prevê, ainda, a retomada do programa de qualidade, que deverá enfatizar não apenas o aspecto qualidade total, mas também o aspecto

participação, essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional. O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública estará voltado para o aprimoramento e melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público. (BRASIL, 1995, p. 55).

Para Monteiro (1991, p. 19) qualidade total é a “preocupação com a segurança e a qualidade do produto, a cada passo do processo, desde a entrada dos insumos até a utilização pelo cliente e verificação de sua satisfação”.

Nesse passo, trazendo para a realidade da administração pública, é inegável que o servidor público é fator importante nesse desiderato, quiçá, um dos insumos mais importantes no processo que tem, como produto, a própria prestação do serviço público, razão pela qual se deve assegurar o comprometimento com um melhor desempenho no trabalho.

Não pretendemos neste trabalho ser exaustivos e tampouco aprofundar na ciência da Administração quanto à qualidade total, visto que esse não é o nosso objetivo. Contudo, é evidente que a questão de qualidade nos serviços públicos prestados à população perpassa, necessariamente, pelo excesso de carga horária de trabalho de servidores que acumulam cargos públicos, uma vez que, conforme demonstrado no tópico anterior, extenuantes jornadas de trabalho são prejudiciais à saúde de qualquer trabalhador, reduzindo, em consequência, sua produtividade e, certamente, ocasionando uma ineficiente prestação de serviços públicos.

Mais uma vez, utilizando-se de dados empíricos, estudos demonstram, segundo Cette e Taddéi citados por Fracalanza (2001) que o aumento da produtividade horária do trabalho é de 1/3 a 1/4 da variação percentual de redução da jornada de trabalho. Ou seja, se adotada a interpretação que conjugue a expressão compatibilidade de horários com o disposto no art. 7º, XIII, de modo que se possa extrair deles um limite de jornada de trabalho, e, via de consequência, a redução de jornadas extenuantes, poderíamos avançar no sentido do aumento de produtividade desses servidores.

Na verdade, tomando emprestado conceito da ciência econômica, pode-se afirmar que a produtividade marginal - variação na produção em função do aumento de uma unidade de um determinado insumo - é decrescente ao se aumentar a carga horária dos trabalhadores, conforme nos ensina Gonzaga e outros (2003), vejamos:

A partir de um certo momento, devido ao cansaço dos trabalhadores, a produtividade marginal da hora chega a zero e pode, até mesmo, se tornar negativa. Em outras palavras, a produtividade marginal da hora trabalhada tende a ser uma função decrescente em horas médias, uma vez que após um certo ponto os trabalhadores ficam menos produtivos. (GONZAGA et al., 2003, p. 375).

Com se vê, a limitação da jornada de trabalho dos servidores que acumulam cargos públicos é vital para a diminuição da fadiga desses trabalhadores e, por conseguinte, para o aumento da produtividade, o que **pode** - visto que dependente de outros fatores, também - levar a um melhor desempenho dos servidores, em plena homenagem ao princípio da eficiência.

Nessa toada, entende-se que cabe aos Tribunais de Contas assegurarem a qualidade da prestação do serviço público, notadamente em áreas das quais se é exigido altíssimo grau de qualidade, como educação e saúde. Dentre outros aspectos, a qualidade desses serviços se dará com a boa atuação dos agentes públicos envolvidos nessas tarefas, atraindo, portanto, a análise da compatibilidade de horário dos profissionais que acumulam cargos públicos, que não deve ser vista somente como a ausência de jornadas de trabalho sobrepostas - conceito muito utilizado para se configurar a falta de compatibilidade horária -, mas através da utilização de critérios que assegurem ao trabalhador os intervalos necessários ao descanso, lazer, alimentação e outros necessários para a manutenção da qualidade de vida e recuperação laborativa, que tem impacto direto na eficiente prestação do serviço público.

4 DIVERGÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DO TEMA

Inicialmente, cabe realçar que a gênese da discussão acerca da interpretação da expressão “compatibilidade de horários”, inserta no inciso XVI do art. 37 da CRFB não é contemporânea, mas que ganhou relevo com o advento do famigerado Parecer AGU GQ -145/1998.

Vale dizer que há registros da limitação da jornada de trabalho por aqueles que acumulam cargos públicos, em 60 horas semanais, deste o Parecer de 3 de julho de 1979, da então Secretaria de Pessoal Civil do extinto DASP. Cumpre informar, ainda, que no entendimento firmado pela extinta Consultoria-Geral da República, mediante a Exposição de Motivos n.º 09, de 26 de dezembro de 1989, aprovada pelo então Presidente da República e publicada no DOU de 15 de janeiro de 1990, procurou-se afastar tal limitação.

Todavia, é a partir do Parecer AGU/WM 9/98, anexo ao Parecer GQ 145/98, alhures citado, que a discussão voltou à tona e passou a ser utilizado em decisões dos mais diversos tribunais. Em tal normativo, fixou-se a tese de que a análise da compatibilidade de horário não deveria se restringir a ausência de cargas horárias justapostas, mas que a interpretação do dispositivo deveria conjugar o disposto nos incisos XIII (limite de jornada semanal e diária) e XV (repouso semanal remunerado) do art. 7º da CFRB e, também, o disposto no art. 66 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1943.

Da análise de todos os pareceres acima citados, não se verifica, ao menos de forma explícita, o motivo da limitação em 60 horas, o que nos faz inferir que se trata de um simples exercício de aritmética, em que se a duração do dia tem 24 horas, e dela se deve subtrair 11 horas de descanso interjornadas, restar-lhe-iam 13 horas. Assim, considerando a lógica da jornada de 8 horas diárias, somente uma jornada diária de 4 horas poderia ser atribuída ao outro cargo acumulado na forma da Constituição, considerando-se a subtração de 1 hora desse último para deslocamento, alimentação e higiene pessoal, ou seja, multiplicando-se essas 12 horas (8+4) por 5 dias (quantidade de dias trabalhado por semana atribuído, em regra, aos servidores públicos), chegaríamos ao limite já fixado desde de 1979, frise-se, na vigência da Carta anterior, que já previa a necessidade de compatibilidade de horários nos casos permitidos de acumulação de cargos públicos.

Dessa forma, qualquer acumulação de cargos que a soma de suas jornadas de trabalho ultrapassassem esse limite, seria presumivelmente ilícita, ante a ausência da condicionante “compatibilidade de horários”.

À vista disso, diversas foram as situações em que o Tribunal de Contas da União se deparou com acumulações de cargos públicos com carga superiores há 60 horas semanais e, muitas das vezes, utilizando-se expressamente do retromencionado parecer, considerou as acumulações ilícitas. Assim, muitos dos prejudicados com tal entendimento, buscaram guarida no Poder Judiciário, notadamente no STF, a fim de manter hígida a sua situação de acumulação.

É com base nessas informações que adiante será demonstrado o entendimento do STF e do STJ acerca do tema, e a repercussão deles no Tribunal de Contas do Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União.

4.1 Entendimento do STF

Em que pese ao entendimento demonstrado ao longo do presente trabalho, essa não é a linha de raciocínio do STF acerca da matéria. O Pretório Excelso não desconhece a importância da limitação da carga horária de trabalho semanal, tampouco o intervalo de descanso entre duas jornadas de trabalho, mas entende que não é possível a limitação objetiva da carga horária semanal, devendo a jornada ser auferida caso a caso. Mas, registre-se, não foi sempre assim. Explicase.

Compulsando a jurisprudência do STF, encontra-se o Voto do então Ministro Aducto Cardozo, no Recurso Extraordinário n.º 68.210/SP, nos anos de 1969, tratando de Portaria do Governo do Estado de São Paulo que autorizava os ocupantes de cargos ou funções administrativas ou técnicos do funcionalismo Federal, Estadual e Municipal, a ministrar, quando habilitados, aulas extraordinárias nos estabelecimentos de Ensino Secundário e Normal do Estado, fixando, todavia, uma limitação para acumulação de suas horas de trabalho em 48 horas semanais.

Na ocasião, o ministro relator do Voto condutor deixou assente que norma que fixe limite jornada de trabalho não colide com o art. 97, § 1º, da Constituição. Aqui cabe abrir um breve parêntese para informar que, à época, vigia a Constituição

de 1967 - com redação dada pela EC 1/69 - em que a disciplina da acumulação de cargos estava disposta no retrocitado art. 97, § 1º, e que em muito pouco se diferencia da atual redação. Por necessário, reproduz-se excerto do Voto:

Quando a Constituição estatui que a acumulação remunerada é permitida somente enquanto haja correlação de matérias e **compatibilidade de horários, não exclui o direito da administração de editar normas relativas a êsses mesmos horários, estabelecendo para êles tetos ou limites razoáveis que assegurem a eficiência** do trabalho que o servidor pretende realizar. (BRASIL, 1969, **grifo nosso**).

Contudo, não subsiste mais esse entendimento na Corte. Eis o seguinte julgado, do ano de 2005, que demonstra entendimento diferente do defendido pelo STF no sobredito Recurso Extraordinário:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFISSIONAL DA SAÚDE. ART. 17 DO ADCT.

1. Desde 1º.11.1980, a recorrida ocupou, cumulativamente, os cargos de auxiliar de enfermagem no Instituto Nacional do Câncer e no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ. A administração estadual exigiu que ela optasse por apenas um dos cargos.
2. A recorrida encontra-se amparada pela norma do art. 17, § 2º, do ADCT da CF/88. Na época da promulgação da Carta Magna, acumulava dois cargos de auxiliar de enfermagem.
3. O art. 17, § 2º, do ADCT deve ser interpretado em conjunto com o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, **estando a cumulação de cargos condicionada à compatibilidade de horários. Conforme assentado nas instâncias ordinárias, não havia choque de horário** nos dois hospitais em que a recorrida trabalhava.
4. Recurso extraordinário conhecido e improvido. (BRASIL, 2005, **grifo nosso**).

No caso acima, procurou-se afastar a aplicação de decreto estadual que fixava limite de carga horária em 65 horas semanais. No caso, a servidora pública, ocupante de cargos privativos de profissionais de saúde, teve sua acumulação de cargos públicos considerada ilícita pela Administração. O juízo *a quo* afastou o citado ato regulamentar, sendo a decisão mantida pelo Supremo.

Para efeitos de uma melhor compreensão, cita-se o próprio Voto condutor do Acórdão, da lavra da então Ministra Ellen Gracie. Vejamos:

Colho dos autos que, a partir de 1º.11.1980, a recorrida passou a ocupar, cumulativamente, os cargos de auxiliar de enfermagem no Instituto Nacional do Câncer e no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro — IASERJ. Em 29 de dezembro de 2004, a administração estadual exigiu que a recorrida optasse por apenas um desses cargos, sob o fundamento de que a soma da carga horária semanal superava o limite de 65 horas estabelecido no Decreto estadual 13.042/89, que regulamentou a matéria no Estado do Rio de Janeiro. Não há dúvida de que a recorrida encontra-se amparada pela norma do art. 17, § 2º, do ADCT da CF/88: 'Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título. [...] § 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.' Ela, na época da promulgação da Carta Magna, acumulava dois cargos de auxiliar de enfermagem, situação que, claramente, o legislador constituinte decidiu preservar. Tem razão o Estado do Rio de Janeiro ao afirmar que o dispositivo constitucional transcrito deve ser interpretado em conjunto com inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, estando a cumulação de cargos condicionada à compatibilidade de horários. No caso dos autos, ficou comprovado na instância ordinária que não havia choque de horário entre os dois hospitais em que a recorrida trabalhava. Deve ser afastada, portanto, a alegada ofensa a esse dispositivo. Assim, sob o ponto de vista das normas constitucionais, a recorrida preencheu todos os requisitos para a pretendida acumulação. É lícito ao Chefe do Executivo editar decretos para dar cumprimento à lei e à Constituição. **Não pode, entretanto, sob o pretexto de regulamentar dispositivo constitucional, criar regra não prevista, como fez o Estado do Rio de Janeiro no presente caso, fixando verdadeira norma autônoma.**

O Tribunal a quo, ao afastar o limite de horas semanais estabelecido no citado decreto, não ofendeu qualquer dispositivo constitucional, razão por que conheço do recurso e nego-lhe provimento. (BRASIL, 2005, **grifo nosso**).

No mesmo sentido seguiu a Ministra Cármen Lúcia, em decisão monocrática, no Agravo de Instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inc. III, alínea "a", da Constituição da República. Por pertinente, colaciona-se a citada decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO 762427/GO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEMANAL: IMPOSSIBILIDADE. REQUISITO NÃO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório

1. Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República.

2. O recurso inadmitido tem por objeto o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. POSSIBILIDADE. ART. 37, XVI, "C", DA CF/88. EXIGÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA A IMPOSIÇÃO DE LIMITE DE CARGA HORÁRIA SEMANAL. APELAÇÃO É REMESSA OFICIAL, TIDA POR INTERPOSTA, NÃO PROVIDAS.

1. O art. 37, XVI, "c", da CF/88, na nova redação dada pela EC 34/2001, permite expressamente a acumulação remunerada de cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, exigindo-lhes apenas a compatibilidade de horários.

2. Não encontra suporte legal e afronta o texto constitucional a vedação de acumulação de cargos quando a jornada de trabalho ultrapassar 60 (sessenta) horas semanais, uma vez que a única condição imposta pela Constituição é que deve haver compatibilidade de horários, sem estabelecer nenhum limite com relação à carga horária semanal.

3. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, a que se nega provimento” (fl. 135 – grifos nossos).

Tem-se no voto condutor do julgado recorrido:

“Ademais, não se poderia argumentar que a jornada semanal de trabalho superior a 60 horas comprometeria o desempenho do serviço, porquanto a apuração de eventual inaptidão para o exercício do cargo deve-se dar após a investidura no cargo público e durante o seu exercício” (fl. 132 – grifos nossos).

3. No recurso extraordinário, a Agravante afirma que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 7º, inc. XIII e XIV, 37, inc. XVI, e 39, § 3º, da Constituição da República.

Assevera que:

“Extrapolado o limite de 60 horas semanais, ainda que se considere física e mentalmente apto o servidor, não se mostra razoável entenderem-se compatíveis horários cumpridos cumulativamente de forma a remanescer, diariamente, pouco mais de oito horas diárias para que restem atendidas as necessidades de locomoção, de higiene física e mental, de alimentação e de repouso do servidor, como ocorrerá, caso reste deferida, no caso, a acumulação pleiteada pela ora Recorrida.

(...)

É que é visível e notório que uma acumulação que imponha uma jornada de trabalho semanal superior a 60 horas compromete tanto a saúde física, mental e laborativa do servidor quanto a própria qualidade do serviço prestado.

(...) A compatibilidade de horários exigida no art. 37, XVI, da Constituição deve observar uma carga horária semanal total limitada em 44 horas semanais” (fls. 174-177 – grifos nossos).

4. A decisão agravada teve como fundamento para a inadmissibilidade do recurso extraordinário a assertiva de que o julgado recorrido estaria em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal (fls. 187-188).

Analizados os elementos havidos nos autos, DECIDO.

5. Razão jurídica não assiste à Agravante.

6. Pela jurisprudência do Supremo Tribunal, não é possível a limitação da carga horária semanal relativa ao exercício cumulativo de cargos públicos, por tratar-se de requisito não previsto na Constituição da República. (BRASIL, 2011b).

Outras foram as decisões nesse sentido que sedimentam o vigente entendimento do Supremo, como, por exemplo, a abaixo transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. EXISTÊNCIA DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL QUE LIMITA A JORNADA SEMANAL DOS CARGOS A SEREM ACUMULADOS. PREVISÃO QUE NÃO PODE SER OPOSTA COMO IMPEDITIVA AO RECONHECIMENTO DO DIREITO À ACUMULAÇÃO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - A existência de norma infraconstitucional que estipula limitação de jornada semanal não constitui óbice ao reconhecimento do direito à acumulação prevista no art. 37, XVI, c, da Constituição, desde que haja compatibilidade de horários para o exercício dos cargos a serem acumulados. II – Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido quanto à compatibilidade de horários entre os cargos a serem acumulados, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF. III - Agravo regimental improvido. (RE 633298 AgR / MG - MINAS GERAIS AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 13/12/2011 Órgão Julgador: Segunda Turma, DJE: 14 fev. 2012). (BRASIL, 2011a).

Como se observa, não obstante a dicção do disposto no art. 97, § 1º, da Constituição de 1967 ser igual ao previsto no art. 37, XVI, da CRFB/88, exceto quanto à expressão “correlação de matérias”, o entendimento do STF (quanto à possibilidade de limitação de jornada de trabalho para os casos de cumulatividade de cargos públicos), no caso, tornou-se diferente de acordo com a renovação do colegiado daquela Corte, prevalecendo, atualmente, o entendimento de que não se extrai do citado comando constitucional uma limitação objetiva de carga horária para

os casos de acumulação de cargos públicos, como decorrência da expressão “compatibilidade de horários”.

4.2 Entendimento do STJ

Ao revés, o STJ inicialmente acompanhava o último entendimento sufragado pelo STF, no sentido de que não é possível obstar o direito à acumulação de cargos prevista na Constituição Federal e na Lei aplicável à espécie, qual seja, a Lei n.º 8.112/90, tão somente pelo cotejamento da carga horária semanal com os termos do parecer da AGU suso citado, notadamente em julgados da 1ª Seção daquele Tribunal. Senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. MÉDICO. ART. 37, XVI, 'C', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E § 2º, DO ART. 118 DA LEI N. 8112/90. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. DEMISSÃO EFETIVADA SOMENTE PELOS TERMOS DO PARECER GQ-145/1998, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE PROVADA NOS AUTOS. PRECEDENTE NO STJ E NO STF. 1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado com a postulação de anulação de Portaria do Ministério da Previdência Social que demitiu o impetrante, com base em acumulação ilegal de dois cargos de médico, um no INSS e outro - sob regime de plantão e sobreaviso - no Estado de Tocantins. 2. No caso, o servidor respondeu ao mesmo processo administrativo em dois momentos. A primeira fase, com Portaria demissional, foi anulada pelo STJ, nos autos do MS 13.083/DF (Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção), já que não lhe foi ofertada a ampla defesa para eventualmente comprovar a compatibilidade de horários no exercício dos dois cargos; havia sido apenas aplicada a limitação de carga horária semanal, com base no Parecer GQ 145/1998, da Advocacia-Geral da União. No segundo momento, a comissão exarou relatório final no qual considerou comprovada a compatibilidade de horários; contudo, a Consultoria Jurídica do Ministério divergiu e consignou que deveria ser aplicado o referido Parecer, com base na carga horária semanal. 3. O direito à acumulação de cargos decorre de comando constitucional fixado nas alíneas do inciso XVI do art. 37 da Carta Magna; a Lei n. 8.112/90 repetiu os ditames constitucionais. Para que haja acumulação lícita, deve existir comprovadamente a compatibilidade de horários. 4.

Ficou comprovado nos autos que o impetrante, apesar de possuir carga horária semanal maior do que 60 (sessenta) Documento: 21357173 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 03/04/2012 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça horas, laborava aos finais de semana e em regime de plantão, por meio de sobreaviso; desta forma, a comissão pode confirmar que a compatibilidade, tornava lícita a acumulação; o Parecer da Consultoria Jurídica deu entendimento diverso aos fatos, para que fossem amoldados aos termos do Parecer GQ-145, da AGU, sob o argumento do mesmo ser vinculante, o que, no caso concreto, não é cabível. **5. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento de que não é possível obstar o direito à acumulação de cargos prevista na Constituição Federal e na Lei aplicável, tão somente pelo cotejamento da carga horária semanal, com os termos de um Parecer. Precedente: MS 15.415/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 4.5.2011.** 6. O Supremo Tribunal Federal examinou a matéria e negou provimento ao recurso extraordinário, do Estado do Rio de Janeiro, que produziu Decreto similar ao Parecer AGU GQ-145, de 3.8.1998, considerando a regulamentação como violadora, aduzindo ser "regra não prevista" e "verdadeira norma autônoma " Precedente: Recurso Extraordinário 351.905, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 24.5.2005, publicado no Diário da Justiça de 1º.7.2005, p. 88, Ementário vol. 2.198-05, p. 831, republicação no Diário da Justiça de 9.9.2005, p. 63, publicado na LEX-STF, v. 27, n. 322, 2005, p. 299-303. Segurança concedida. (BRASIL, 2005).

A Sexta Turma também compartilhava do mesmo entendimento:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROFISSIONAL DA SAÚDE. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. INEXISTÊNCIA. PARECER AGU GQ-145/1998. AFASTAMENTO. FORÇA NORMATIVA. AUSÊNCIA.

1. É lícita a acumulação de cargos nas hipóteses previstas na Constituição Federal, quando comprovada a compatibilidade de horários. Exegese do disposto nos arts. 37, inc. XVI, da Constituição Federal e 118, 2º, da Lei nº 8.112/1990.

2. A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de afastar o Parecer AGU GQ-145/1998, no que tange à limitação da carga horária máxima permitida nos casos em que há acumulação de cargos, na medida em que o referido ato não possui força normativa para regular a matéria.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1.168.979/RJ, Rel. Min. OG FERNANDES, Sexta Turma, DJe 14/12/12). (BRASIL, 2009).

Nada obstante, constata-se que o STJ, inclusive nas Turmas das quais se colacionou os julgados acima, evoluiu em seu entendimento nos últimos anos, firmando a impossibilidade de profissionais de saúde que acumulem cargos públicos somarem jornadas de trabalho que extrapolem 60 horas semanais. Seguem julgados que confirmam tal assertiva:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO DE BIOQUÍMICO E FARMACÊUTICO. ACUMULAÇÃO. JORNADA SUPERIOR A 60 HORAS SEMANAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a impossibilidade de cumulação de cargos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 horas semanais. 2. Apesar de a Constituição Federal permitir a acumulação de dois cargos públicos privativos dos profissionais de saúde, deve haver, além da compatibilidade de horários, observância ao princípio constitucional da eficiência, o que significa que o servidor deve gozar de boas condições físicas e mentais para exercer suas atribuições. 3. Na espécie, como afirmado pelo próprio impetrante e diante da análise das provas acostadas aos autos, verifica-se que o servidor cumpria jornada total de 74 horas semanais, acima do limite máximo permitido para efeito de acumulação lícita de cargos públicos, o que torna impossível o desenvolvimento cumulativo das atividades, com a presteza, eficiência e qualidade necessárias, ainda que seja considerada a escala de horários mencionada. 4. Ordem denegada. (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.844 – DF. RELATOR: MINISTRO OG FERNANDES. Primeira Seção. DJE 02/03/2017) (BRASIL, 2015).

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA. ENFERMEIRA. CARGA HORÁRIA DE TRABALHO SEMANAL DE 70 (SETENTA) HORAS. IMPOSSIBILIDADE. LIMITE DE 60 (SESSENTA) HORAS SEMANAIS. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária proposta por Ester de Souza Pucu, ora recorrida, contra a União, ora recorrente, objetivando que seja declarada lícita a compatibilidade de horários da autora para fins de acumulação remunerada de cargos públicos que ocupa. 2. O Juiz de 1º grau julgou improcedente o pedido. 3. O Tribunal a quo deu provimento à Apelação da ora recorrida e julgou procedente o pedido. 4. Verifica-se que a autora, ora recorrida, ocupa dois cargos públicos de enfermeira, com carga horária semanal de 70 (setenta) horas. 5. "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 - 'é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI' -, isto porque a acumulação de cargos constitui exceção, devendo ser interpretada de forma restritiva, de forma a atender ao princípio constitucional da

eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho. Desse modo, revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos" (AgRg no AREsp 635.757/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7/5/2015, DJe 13/5/2015). (grifo acrescentado). 6. In casu, a jornada semanal da autora, como enfermeira, é de 70 horas, superior, portanto, ao limite de 60 horas. Assim, a acumulação é ilícita. Nesse sentido: MS 19.336/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 14/10/2014, e AgInt Documento: 69174258 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 06/03/2017 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça no AREsp 918.832/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 29/9/2016. 7. Recurso Especial provido. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.642.727 - RJ (2016/0309252-3) RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN. 2º Turma. DJe 06/03/2017). (BRASIL, 2016).

Assim, depreende-se que o STJ consolidou seu entendimento no sentido de que a expressão "compatibilidade de horários" comporta, para além da ausência de sobreposição de cargas horárias, a limitação de jornada de trabalho para os servidores em regime de acumulação ocupantes de cargos de profissionais de saúde em 60 horas semanais. Contudo, malgrado não se refira às outras exceções, não vislumbramos, salvo melhor juízo, a não aplicação de tal entendimento às demais hipóteses de acumulação permitidas pela Constituição.

4.3 Entendimento do TCDF e do TCU

No âmbito da Corte federal de Contas, observa-se, também, uma viragem jurisprudencial trilhando e acompanhando o entendimento seguido pelo STF.

Em julgados da 1ª Câmara do TCU, nos anos de 2003 a 2006, verifica-se o entendimento de que a limitação de 60 horas para os casos de acumulação de cargos públicos era medida que se impunha para considerar lícita tal situação, conforme se extrai dos seguintes precedentes: Acórdãos ns.º 533/03, 155/05 e 544/06.

A 2ª Câmara, acompanhando a 1ª Câmara, também deixou assente o seu posicionamento, conforme se verifica dos Acórdãos ns.º 57/07, 371/07 e 380/07.

À guisa de exemplo, reproduz-se abaixo trecho do voto que conduziu o Acórdão n.º 1568/07, do Min. Marcos Vinícios Vilaça:

O pedido de reexame interposto pelo IBGE pode ser conhecido por este Tribunal, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

2. Quanto ao mérito, entendo assistir razão à Serur, cuja manifestação foi aquiescida pelo Ministério Público.

3. Com efeito, este Tribunal tem adotado a carga horária semanal de 60 horas como limite máximo para admitir-se a compatibilidade de horários para efeitos de acumulação de cargos públicos permitida no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, e no art. 118 da Lei nº 8.112/1990 (vide Acórdãos nºs 533/2003, 2.047/2004, 2.860/2004, 155/2005 e 544/2006, todos da 1ª Câmara; 57/2007, 371/2007 e 380/2007, todos da 2ª Câmara). (BRASIL, 2007).

Nada obstante, no ano de 2011, o Tribunal de Contas da União sinalizou mudança em seu entendimento acerca da matéria, conforme se extrai do Acórdão n.º 1338/11 – Plenário, exarado nos autos do Processo de Auditoria n.º 025.320/2006-9, levada a efeito no Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Posteriormente, o TCU consolidou a tese da impossibilidade de limitação objetiva de carga horária nos casos de servidores que acumulam cargos públicos, conforme se verifica dos sumários abaixo transcritos dos Acórdãos ns.º 2375/13, 625/14, 1599/14, respectivamente:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. SOBREPOSIÇÃO DE JORNADAS. JORNADAS DE TRABALHO SUPERIORES A 60 HORAS. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO ÀS ATIVIDADES DO SERVIDOR. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA. CARGOS INACUMULÁVEIS NA ATIVIDADE. ENDEREÇAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. REMESSA DE CÓPIA DE DELIBERAÇÃO. (*Processo n.º 018.739/2011-3. Relatório de Auditoria. Min. Relator José Jorge*). (BRASIL, 2013).

RELATÓRIO DE AUDITORIA. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. SOBREPOSIÇÃO DE JORNADAS. JORNADAS DE TRABALHO SUPERIORES A 60 HORAS. NECESSIDADE DE

COMPROVAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO ÀS ATIVIDADES DO SERVIDOR. SERVIDORES EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA EXERCENDO OUTRA ATIVIDADE REMUNERADA. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (Processo n.º 014.220/2011-3. Relatório de Auditoria. Min. Relator José Jorge). (BRASIL, 2014a).

PESSOAL. AUDITORIA NO INSS COM OBJETIVO DE VERIFICAR ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS. VERIFICAÇÃO DE QUE **PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE ACUMULAM CARGOS CUJO SOMATÓRIO DAS JORNADAS ULTRAPASSA 60 HORAS SEMANAIS. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO LEGAL.** COMPATIBILIDADE TEÓRICA DE HORÁRIOS. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE APOSENTADORIAS, ALGUMAS DAS QUAIS JÁ TRANSFORMADAS EM PENSÃO. DETERMINAÇÕES. (Processo n.º 013.715/2012-7. Relatório de Auditoria. Min. Relator Benjamin Zymler). (BRASIL, 2014b, **grifo nosso**)

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, por seu turno, inicialmente abordou a limitação da jornada de trabalho em 60 horas na Decisão n.º 1734/00. Essa deliberação foi exarada em sede do Processo n.º 2552/93, que apreciou a regularidade da cessão de professores pela extinta Fundação Educacional do Distrito Federal – FEDF, por meio de convênio com entidades públicas e privadas. A referida decisão foi vazada nos seguintes termos:

O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I) tomar conhecimento dos documentos de fls. 561/739; II) **cientificar à Fundação Educacional do DF, com vista às providências de sua alçada, que os professores que acumulam cargos lícitamente, nos termos do art. 37, XVI, alíneas "a" e "b", da Constituição Federal, deverão observar, em ambos, o limite de 60 horas semanais;** III) determinar à jurisdicionada que informe aos órgãos/entidades cessionários, para as providências pertinentes, sobre o vínculo jurídico que passaram a ter com a FEDF os servidores requisitados que bloquearam cargo naquela Fundação; IV) autorizar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações. (Sessão Ordinária n.º 3485, de 28 de março de 2000. Relatora: Conselheira Marli Vinhadeli). (BRASIL, 2000, **grifo nosso**).

Posteriormente, o Tribunal ampliou as disposições da Decisão n.º 1734/00, no tocante ao limite de 60 horas, outrora circunscrito somente aos professores, para os servidores de todos os órgãos e entidades do Distrito Federal. Senão vejamos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos estudos, dando por cumprido o item VI da Decisão nº 3714/07; II – deliberar no sentido de que: 1) nos termos do art. 120 da Lei nº 8.112/90, a investidura em cargo em comissão de servidor ocupante de dois cargos efetivos, acumuláveis na forma da Constituição Federal, sujeitá-lo-á ao afastamento dos cargos efetivos, com a suspensão das correspondentes remunerações, observadas, contudo, estas outras possibilidades: a) caso o cargo em comissão esteja atrelado a um dos cargos efetivos, ao servidor será facultado optar pela remuneração cheia do cargo em comissão (vencimento integral + representação mensal) ou pela remuneração do referido cargo efetivo, acrescida da representação mensal e de percentual do vencimento do cargo em comissão, na forma da legislação específica; **b) caso o cargo em comissão esteja atrelado a um dos cargos efetivos e, ainda, haja compatibilidade de horários, ao servidor optante pela remuneração do referido cargo efetivo, nos termos da alínea anterior, será permitida a acumulação da remuneração do outro cargo efetivo, que continuará sendo exercido, respeitado o limite de 60 (sessenta) horas semanais (Decisão nº 1734/00, II)** e a natureza de “acumulatividade” das funções do cargo em comissão com esse cargo efetivo, na forma estatuída na CF; 2) o Decreto nº 25.324/04 guarda conformidade com as normas de hierarquia superior, sendo que o disposto no seu artigo 9º, parágrafo 1º (“o servidor ocupante de cargo efetivo, quando nomeado para cargo em comissão, faz jus à percepção de seu vencimento básico calculado com base na carga horária de 40 horas semanais, ressalvadas disposições em contrário contidas em legislação específica”), é aplicável se, e somente se, o ocupante de cargo efetivo, ao ser nomeado para o cargo em comissão, passar a exercer efetivamente 40 (quarenta) horas semanais, e, tão-somente, em relação ao referido vínculo, em razão da “dedicação integral” que passa a ter com o órgão, sem prejuízo do disposto nos itens/alíneas anteriores. Decidiu, mais, acolhendo proposição da representante do Ministério Público junto à Corte, Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I). (Sessão Ordinária n.º 4173, de 05 de junho de 2008. Relator: Conselheiro Ronaldo Costa Couto). (BRASIL, 2008, **grifo nosso**).

Finalmente, trilhando o mesmo caminho do TCU, STJ (à época) e STF, o Tribunal reviu as Decisões ns.º 1734/00 e 2975/08, para deliberar que a jornada de trabalho semanal do servidor público que acumula licitamente cargos públicos não possui limitação legal, devendo a compatibilidade de horários ser aferida pela Administração Pública, no caso concreto, de modo a não prejudicar a eficiência na prestação do serviço público e a dignidade da pessoa humana do próprio servidor. Eis a referida decisão:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos documentos acostados aos

autos, às fls. 634/649 e 693/699; II – considerar cumprida a diligência determinada à SEFIPE, mediante o item V da Decisão nº 5.306/12; III – rever as **Decisões nºs 2.975/08 (item II.1. “a” e “b”) e 1.734/00 (item II), em razão da jurisprudência majoritária do TCU, do TJDF, do STJ e do STF, da vigência da Lei Complementar nº 840/11 e do entendimento deste Tribunal manifestado, especialmente, no Processo nº 3.979/13, deliberando, consequentemente, no sentido de que: a) a jornada laboral semanal cumulada de servidor público que acumula lícitamente cargos públicos não possui limitação legal, devendo a compatibilidade de horários ser aferida pela Administração Pública, no caso concreto, de modo a não prejudicar a eficiência na prestação do serviço público e a dignidade da pessoa humana do próprio servidor; b) nos termos do art. 46, § 3º, da Lei Complementar nº 840/11, o servidor que acumule lícitamente cargo público fica obrigado a comprovar anualmente a compatibilidade de horários; c) nos termos do art. 156, § 1º, da Lei Complementar nº 840/11, a investidura em cargo em comissão de servidor ocupante de dois cargos efetivos, acumuláveis na forma da Constituição Federal, sujeitá-lo-á ao afastamento dos cargos efetivos, com a suspensão das correspondentes remunerações, observadas, contudo, estas outras possibilidades: 1- ao servidor será facultado optar pela remuneração integral do cargo em comissão ou pela remuneração do referido cargo efetivo, acrescida de oitenta por cento dos vencimentos ou subsídio do cargo em comissão por ele exercido, salvo disposição legal em contrário; 2- caso haja compatibilidade de horários, ao servidor optante pela remuneração do referido e-DOC 04ADEACB Proc 38097/2007 cargo efetivo, nos termos da proposição anterior, será permitida a acumulação da remuneração do outro cargo efetivo, que continuará sendo exercido, respeitada a natureza de “acumulatividade” das funções do cargo em comissão com esse cargo efetivo, na forma estatuída na Constituição Federal; 3- também será permitida a acumulação da remuneração dos dois cargos efetivos, mesmo sem a contraprestação do serviço, desde que a soma das horas de trabalho dos cargos em regime de acumulação lícita não supere quarenta e quatro horas semanais e não tenha o servidor feito a opção pelo valor integral do cargo em comissão; IV – dar ciência à Polícia Civil do DF de que o item II.1. “a” e “b” da Decisão nº 2.975/08, excetuado o trecho que limita a carga em 60 horas semanais (“... o limite de 60 (sessenta) horas semanais (Decisão nº 1734/00, II) ...”), permanece aplicável aos policiais civis do DF que acumulam cargos da área federal, por continuarem regidos, subsidiariamente, pela Lei nº 8.112/90; V – dar ciência desta decisão aos jurisdicionados do Tribunal; VI – autorizar o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I). (Sessão Ordinária n.º 4664, de 06 de fevereiro de 2014. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto). (BRASIL, 2014c, **grifo nosso**)**

A partir de então, diversas foram as decisões do TCDF no sentido de asseverar que não há limitação de jornada de trabalho para servidores que acumulam cargos públicos. Contudo, em quase todas as decisões, observa-se a expressa menção aos dois princípios que se constituem em verdadeiras vigas

mestras da análise de situações desse jaez, conforme defendido neste trabalho, quais sejam, o da dignidade da pessoa humana e o da eficiência. Apenas a título de exemplo, cita-se as seguintes decisões no mesmo sentido: 2292/16, 6257/16 e 6226/16.

5 CONCLUSÕES

Após as pontuações realizadas ao longo do presente trabalho, conclui-se que a melhor interpretação dada à expressão “compatibilidade de horários”, como condicionante à acumulação de cargos públicos, disposta no art. 37, XVI, da atual Carta Republicana, é aquela que repousa sobre os princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência.

A interpretação dada pelo Supremo, e, infelizmente, seguida por diversos Tribunais pátrios e Cortes de Contas, estes últimos sob pretexto de se manter uma suposta juridicidade das suas decisões, não privilegia a melhor técnica de hermenêutica constitucional, visto que extremamente insulada e vinculada à interpretação literal do dispositivo.

Certo é que ao Supremo cabe interpretar a Constituição, mas, no caso, entende-se que, com a devida licença, o STF declinou de tão nobre missão, privilegiando a exclusiva e restrita leitura do dispositivo em questão.

Assim, entendemos que a interpretação mais consentânea com os fins almejados pelo conjunto de normas constitucionais dada ao art. 37, XVI, da CRFB/88, é aquela em se situa atualmente o STJ. Inclusive, é a que atende aos princípios da máxima efetividade das normas constitucionais, ao da justeza e ao da unidade da constituição e, definitivamente, aquela que vai ao encontro dos elementos nucleares do princípio da dignidade da pessoa humana e da eficiência, este último no que toca ao desempenho, à produtividade e, por conseguinte, à qualidade no serviço público.

Como ficou demonstrado, a dignidade humana não é uma fórmula sem conteúdo, ou de conteúdo rarefeito, algo meramente retórico, um adorno argumentativo.

Com efeito, não obstante não serem aceitas pelo STF quaisquer limitações de jornadas de trabalho de servidores que acumulam cargos públicos, salvo quando superiores há 80 horas, como já se manifestou o próprio Supremo, constata-se que não são raras as decisões de tribunais pátrios que apenas referem-se ao princípio da dignidade da pessoa humana sem demonstrar as razões segundo as quais determinada conduta a ofende, ou não.

Em verdade, acumulações de cargos públicos que somadas suas jornadas de trabalho ultrapassem 60 horas semanais afronta, inicialmente, como demonstrado, o valor intrínseco do qual desfruta todo ser humano, ou pelo menos deveria desfrutar, e, por último, o elemento do valor comunitário.

O direito a condições dignas de trabalho, e aí se enquadra a limitação da jornada de trabalho, o repouso semanal remunerado e outros, é direito fundamental da nossa Carta, sendo certo que cargas superiores a 60 horas semanais, tornar-se-iam afrontosas à dignidade do servidor, seja por não possibilitar o gozo de direitos sociais essenciais e inerentes às necessidades humanas (como a alimentação, o lazer, a saúde, por ausência de tempo para tanto), seja pelo potencial risco de dano a terceiros e à própria administração pública, ou, enfim, pela “coisificação” - nas palavras de Sarlet (2011) - do servidor público, como meio para o alcance dos fins almejados pelo Estado.

Noutro giro, ainda que se utilize do segundo elemento da ideia nuclear da dignidade humana, a autonomia da vontade do indivíduo, para que esse determine até que ponto longas jornadas de trabalho lhe são indignas, ela pode e deve ser restringida quando em conflito com interesse de toda a coletividade ou, até mesmo, quando prejudicial à própria pessoa. Assim, a limitação da jornada de trabalho daqueles servidores que acumulam cargos públicos é plenamente possível e consentânea com as disposições da Constituição.

Desta forma, em que pese o atual posicionamento do Supremo, podem as Cortes de Contas, em nome da independência das instâncias e na defesa de suas competências Constitucionais dispostas no art. 71 da CRFB/88, em prol de um serviço público com maior qualidade, fixarem o limite de 60 horas para os casos de acumulação de cargos públicos, limite este que se ultrapassado, enseja a presunção relativa de incompatibilidade horária da acumulação, e, por consequência, a sua ilicitude, cabendo ao servidor e à Administração o dever de demonstrar a compatibilidade de horários, ou seja, fazer prova em contrário, medida esta que lhe é assegurada com o próprio direito constitucional do contraditório e da ampla defesa, sendo certo que a análise em casos tais, deve sempre privilegiar o interesse público, consubstanciado, no caso, nos princípios da eficiência e da dignidade da pessoa humana, tendo-os como primado da compatibilidade de horários insculpida na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n.º 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: 01 abr. 17.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 351.905/RJ**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em: 24/05/2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261267>>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 68.210/SP**. Relator: Ministro Aducto Cardoso. Julgado em 24/11/1969. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=164278>>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 633298 AgR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. Julgado em: 13/12/2011a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28633298%2EENUME%2E+OU+633298%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m32yo38>>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.844**. Relator: Min. OG Fernandes. Julgado em 19/06/2015. Primeira Seção. DJE 02/03/2017 Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=49028339&num_registro=201501387052&data=20150619&formato=PDF>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento nº 762427/GO**. Relator: Min. Carmen Lúcia. Julgado em 08/04/2011b. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24%2ESCLA%2E+E+762427%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/c7vrrq5>>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1168979/RJ**. Relator: Ministro OG Fernandes. Sexta Turma. Autuação em 02/12/2009. Disponível em: <
<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200902351225&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.642.7279/RJ**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Autuação em 24/11/2016. Disponível em: <
<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1.642.727+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 09 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2375/2013, adotado no Processo TC nº 018.739/2011-3**. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 04/09/2013. Disponível em: <
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/%252a/PROC%253A018739%2520ANOPROCESSO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 10 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 625/2014, adotado no Processo TC nº 014.220/2011-3**. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 19/03/2014a. Disponível em: <
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/%252a/PROC%253A013715%2520ANOPROCESSO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 10 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1599/2014, adotado no Processo TC nº 013.715/2012-17**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/06/2014b. Disponível em: <
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/%252a/PROC%253A013715%2520ANOPROCESSO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>.

253A013715%2520ANOPROCESSO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em: 10 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1568/2007, adotado no Processo TC nº 016222/2005-0**. Relator: Ministro Marcos Vinícios. Sessão de 06/06/2007. Disponível em:<
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1568%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>. Acesso em: 10 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão Ordinária nº 462/2014, adotado no Processo TCDF nº 38097/2007**. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. Sessão ordinária nº 4664, de 06/02/2014c. Disponível em:<
<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=04ADEACB>>. Acesso em: 10 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão Ordinária nº 1734/2000, adotado no Processo TCDF nº 2552/1993**. Relator: Conselheira Marli Vinhadeli. Sessão ordinária nº 3485, de 28/03/2000. Disponível em:<
<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 10 abr. 17.

BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão Ordinária nº 2975/2008, adotado no Processo TCDF nº 38097/2007**. Relator: Conselheiro Ronaldo Costa Couto. Sessão ordinária nº 4173, de 05/06/2008. Disponível em:<
<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 10 abr. 17.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

CONSTITUIÇÃO da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração de Filadélfia). [1946]. Disponível em:<
http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

CZEISLER, Charles A. Duration, timing and quality of sleep are each vital for health, performance and safety. **Sleep Health**, EUA: Journal of the National Sleep Foundation, v.1, 2015. Disponível em:

<[http://www.sleephealthjournal.org/article/S2352-7218\(14\)00013-8/pdf](http://www.sleephealthjournal.org/article/S2352-7218(14)00013-8/pdf)> Acesso em: 30 jun. 2016.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. [1948]. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2016.
DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Londres, Reino Unido: Bloomsbury Academic, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

FRACALANZA, Paulo Sergio. **Redução do tempo de trabalho**: uma solução para o problema do desemprego?. 2001. 204p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000222778>>. Acesso em: 02 abr.17.

GONZAGA, Gustavo M.; MENEZES FILHO, Naércio Aquino; CAMARGO, José Márcio. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. RBE, Rio de Janeiro, v. 57(2), p. 369-400, abr./jun. 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v57n2/a03v57n2.pdf>>. Acesso em: 02 abr.17.

LANDRIGAN, C.P.; ROTHSCHILD J.M.; CRONIN, J.W. et al. Effect of Reducing Interns' Work Hours on Serious Medical Errors in Intensive Care Units. **New England Journal of Medicine**, [England], v. 351, out. 2004. Disponível em: <<http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa041406#t=article>>. Acesso em: 02 mar.17.

LEE, Sangheon; McCANN, Deirdre; MESSENGER, Jon C. **Duração do Trabalho em todo o mundo: Tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada**. Brasília: Secretaria Internacional de Trabalho - OIT, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MONTEIRO, José A. Qualidade total no serviço público. Brasília: QA&T Consultores Associados, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Instituições de Direito do Trabalho**. 21. ed. São Paulo. LTR. 2003. Volume II.

RABIN, Roni Caryn. Patterns: long hours may add to heart trouble. **The New York Times**, [New York, EUA], abr. 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/04/05/health/research/05hours.html?_r=2>. Acesso em: 04 jan. 17.