



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE – PROSUS

Praça Municipal, Lote 02, Eixo Monumental –,
Ed. Sede do MPDFT Sala 201/206
Brasília-DF – CEP: 70.091-900 - Telefone: 3343 9410
E-mail: prosaude@mp.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

SEPN 513, Edifício Imperador, Bloco D, nº 30,
Salas 320 a 331 e 401/420
Brasília/DF - CEP 70769-900 – Tel.: (61)3307-7200

RECOMENDAÇÃO Nº 08/2015 – 2ª PROSUS

INQUÉRITO CIVIL Nº 08190.278232/13-72
Recomendação nº 08 - MPDFT

Considerando que a Constituição Federativa do Brasil, nos artigos 196 e 197, declara que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” e que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiro e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”;

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

Considerando que a Declaração Universal dos Direitos do Homem estabeleceu em 1948, em seu artigo XXIV que “*Todo o homem tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas;*”

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

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

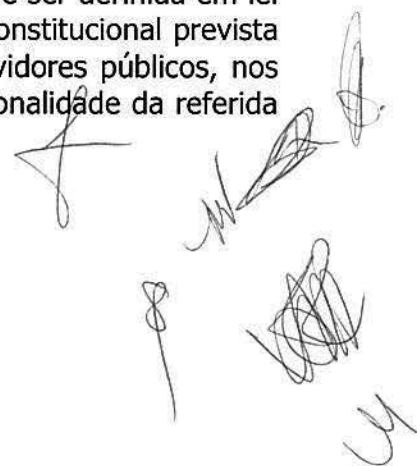
Considerando que a Constituição Federal, de forma indistinta, consagrou princípios protetivos que impedem o exercício de atividade laboral em condições que ferem a dignidade humana, tornando cogentes normas que protegem a segurança e a saúde do trabalhador, quer seja ele regido pela Consolidação das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

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

Considerando, ainda, que nos termos do artigo 60 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais, para atender a situações excepcionais e temporárias do serviço, a jornada de trabalho pode ser ampliada, somente a título de serviço extraordinário, e no máximo em duas horas diárias;

Considerando que a despeito do parágrafo único do artigo 60 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011 prever que "Nos casos de risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas, o Governador pode autorizar, excepcionalmente, a extrapolação dos limites previstos no artigo 60, para os servidores que atuem diretamente nas áreas envolvidas", tal extrapolação fica limitada a jornada máxima de oito horas diárias e 44 semanais por força do dispositivo constitucional previsto no artigo 7º, inciso XIII, da Constituição Federal, extensivo aos servidores públicos, nos termos do artigo 39, §3º, da mesma norma;

Considerando que nos termos do parágrafo terceiro do artigo 57 da mesma Lei, "a jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, devendo tais normas também respeito à limitação constitucional prevista no artigo 7º, inciso XIII, da Constituição Federal, extensivo aos servidores públicos, nos termos do artigo 39, §3º da mesma norma, sob pena de inconstitucionalidade da referida norma;



Considerando que por força do princípio da legalidade a Administração Pública só pode fazer ou deixar de fazer o que se encontra autorizado em lei, não podendo sob hipótese alguma autorizar jornada de trabalho além do limite previsto na Constituição Federal;

Considerando que "a lei trabalhista deve proteger o trabalhador inclusive contra ele mesmo, pois, premido por suas necessidades vitais e básicas ou estimulado pela própria ganância, esquece a sua condição humana finita e aceita as imposições do empregador para trabalhar em condições extremamente prejudiciais a sua saúde ou que ¹ levem perigo a sua vida", proteção que deve se estender também a todos os seres humanos que exercem atividades laborais, quer sejam eles celetistas ou servidores públicos;

Considerando que devem ser assegurados ao profissional o direito à dignidade humana, à vida, à integridade física e mental, à saúde, ao exercício de atividades laborais equilibradas, em meio ambiente sadio e seguro, tratamento humano e respeitoso da condição pessoal e profissional, competindo ao empregador ou ao próprio Estado, nesta qualidade ², tanto nas relações de trabalho de índole celetista como estatutária, nos termos do inciso XXII, do artigo 7º da Constituição Federal, ³ devendo o Estado garantir a redução dos riscos inerentes ao trabalho, **por meio de normas de saúde, higiene e segurança;**

Considerando que diversas pesquisas têm colocado a medicina e a enfermagem no topo do *ranking* das carreiras que causam a síndrome de *Burnout* ⁴, enfermidade que tem por sintomas exaustão física, psíquica e emocional, cuja causa está associada à má adaptação do indivíduo ao trabalho prolongado, altamente estressante e de grande carga emocional ⁵.

Considerando que, em se tratando de servidores públicos, os direitos sociais a ele conferidos tem por objetivo proteger os próprios profissionais e garantir o respeito ao princípio da eficiência que "exige que a atividade administrativa seja exercida

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

2 A ilegalidade do sistema de compensação de jornada de trabalho 12x36, por **Edson Braz da Silva**

3 Artigo 39, parágrafo 3º, da Constituição Federal: Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998).

4 Trabalho desenvolvido pela médica e pesquisadora da Clínica Mayo Liselotte Dyrbye.

5 "A doutrina médica relaciona como doença laboral dos profissionais da saúde a patologia conhecida como síndrome de burn out, que tem como causa o desgaste físico e mental decorrente de intensa, exaustiva e ininterrupta atividade laboral dos profissionais da saúde."

com *presteza, perfeição e rendimento funcional*" (o padrão de qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado) e conseqüentemente a satisfação e segurança dos destinatários dos serviços, no caso os usuários do Sistema Único de Saúde;

Considerando que "O servidor que não respeita os limites diários de trabalho pode ocasionar prejuízos ao erário, no momento em que, por excesso de trabalho, venha a cometer falhas que sejam creditadas à responsabilidade civil do Estado. (...) O raciocínio apresenta-se estruturado da seguinte forma: o Estado impõe ao servidor carga horária excessiva e, em decorrência dessa causa, o servidor, representante desse Estado impositivo, comete falhas que prejudicam terceiros.",⁶ respondendo o Estado objetivamente pela falha do serviço;

Considerando que o excesso de vínculos de trabalho mantidos por profissionais da saúde, especialmente médicos, além das especificidades no trabalho na área da saúde caracterizado pelo intenso ritmo de trabalho e de concentração, aliado a condições desfavoráveis à realização das atividades, sujeita o profissional a agravos à própria saúde, tais como desgastes emocionais, perda da qualidade de vida, adoecimentos frequentes, o que contribui para uma maior quantidade de afastamentos por licença médica e um alto índice de absenteísmo que, por sua vez, repercute na produtividade desses profissionais, na qualidade no atendimento e aumentam as chances de ocorrência de erros médicos;

Considerando que o **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde do Tribunal de Contas da União de 2013**,⁷ ao analisar a situação dos profissionais da saúde que prestavam serviços no Sistema Único de Saúde, verificou que com frequência "esses profissionais trabalhavam em mais de uma instituição, trazendo inúmeros problemas para os hospitais como também para os médicos. Do ponto de vista dos hospitais, esses ficam fragilizados na relação com esses profissionais, que só querem trabalhar em regime de plantões (...);

Considerando que, conforme o mesmo Relatório Técnico, existem "arranjos que desvinculam o profissional de sua jornada e do quantitativo de horas para o qual foi contratado" sendo "comum se observar que, por conta desses múltiplos vínculos, o cumprimento da jornada de trabalho não é observado, às vezes, porque isso até seria humanamente impossível."

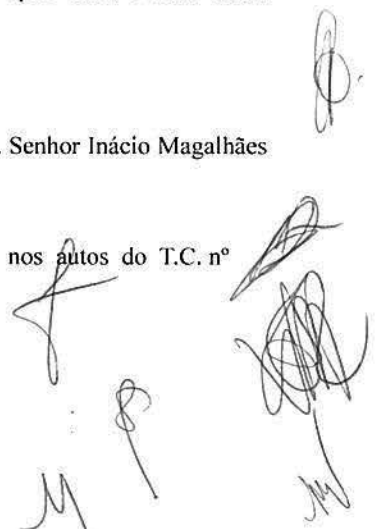
Considerando, ainda que "com relativa frequência, os hospitais permitem que seus médicos cumpram as respectivas jornadas de forma concentrada em determinados dias da semana, por exemplo, no caso do profissional que mora em uma

6

Trecho do voto do d. Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Exmo. Senhor Inácio Magalhães Filho

7

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



cidade e trabalha em outra, apenas nos fins de semana⁸”, atendendo ao interesse pessoal dos profissionais em detrimento dos interesses dos usuários do SUS que muitas vezes não encontram médicos em número suficiente para prestar atendimento nos dias onde a frequência de usuários é maior;

Considerando que “Os problemas relacionados com os recursos humanos disponíveis nos hospitais públicos não se restringe ao quantitativo insuficiente de trabalhadores. O elevado índice de absenteísmo é outro problema grave.”⁹;

Considerando que exemplo disto é que “Das 116 unidades visitadas em âmbito nacional, em 73 (63% da amostra) foi relatado que **o elevado percentual de faltas, justificadas ou não, acarreta impactos substanciais na prestação de serviços das unidades de saúde, sendo constatado neste relatório de inspeção feita em nível nacional que em duas das unidades visitadas no Distrito Federal foi registrado que o absenteísmo é alto, principalmente entre os enfermeiros, alcançando por vezes 30% da equipe escalada. Em outro hospital, os profissionais de saúde apresentavam em média 25% de absenteísmo. Por fim, em outra unidade visitada, foi registrada situação em que o absenteísmo dos médicos escalados para a unidade neonatal teria atingido 50%.**”¹⁰ ;

Considerando que “Tal estado de coisas se deve, consoante afirmado em algumas entrevistas, à ausência de compromisso e à morosidade na instauração e conclusão de processos administrativos disciplinares.”¹¹;

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

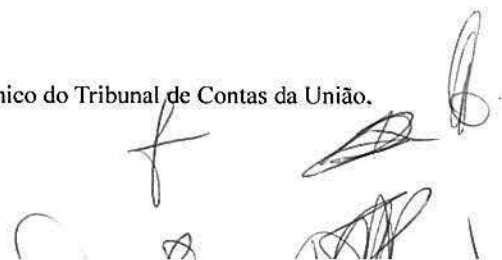
Considerando que em 2011, por meio do Relatório nº 03/2011-DIFIP/CONT/STC, a própria Secretaria de Transparência e Controle do Governo do Distrito Federal, após realizar auditoria de pessoal, recomendou à Secretaria de Saúde do Distrito **que se abstivesse de prorrogar a jornada de trabalho dos profissionais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

8
Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde do Tribunal de Contas da União de 2013

9
Relatório Sistêmico de Fiscalização da saúde, elaborado pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União, nos autos do TC nº 032.624/2013-1

10
Idem

11
Relatório Sistêmico de Fiscalização da saúde, elaborado pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União, nos autos do TC nº 032.624/2013-1



reconhecendo também e principalmente a possibilidade de prejuízo da qualidade dos serviços prestados:

Considerando que a Portaria 145/2011¹², em seu artigo 8º, parágrafo 1º, em sua versão original, normatizou a orientação feita pelo TCDF e pela Secretaria de Transparência, proibindo “a adoção de regime de trabalho para os profissionais da SES/DF que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho, nos termos das Decisões nº 210/2007 e 1231/2010-TCDF”;

Considerando que, em 3 de setembro de 2013, por meio da Portaria nº 228/2013, o Distrito Federal, por meio do Secretário de Saúde, voltou atrás, assinando um Acordo Coletivo com o Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, autorizando, exclusivamente esta categoria profissional, a adotar regime de trabalho que implicasse em **jornada ininterrupta de até 18 horas**, ou seja, seis horas a mais do que o limite anteriormente instituído;

Considerando que em razão disso foi instaurado o Procedimento Administrativo nº 08190.030429/13-13 pela 2ª Promotoria de Defesa da Saúde do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, já que a referida permissão, por parte da SES/DF, não asseguraria rotina diária compatível com a preservação da saúde de seus profissionais, além de ferir a dignidade da pessoa humana, afetando, ainda, a própria qualidade dos serviços de saúde prestados no âmbito do SUS, na medida em que impossibilitaria que o profissional da saúde pudesse usufruir das demais atividades diárias inerentes ao ser humano como repouso, alimentação, convívio social e familiar;

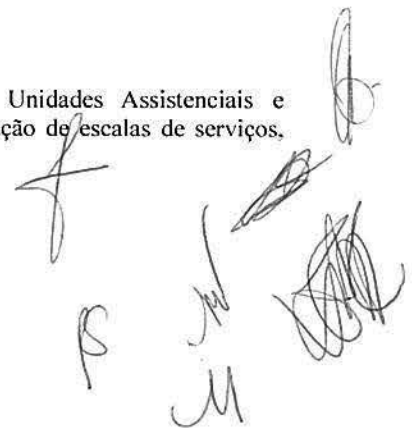
Considerando que, conforme apurou-se no referido Procedimento Administrativo, a motivação desta decisão não foi pautada no interesse público de prestar melhor atendimento à população, e sim em pleito do próprio Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, que deu ensejo à autuação do Processo Administrativo nº 060013400/2012;

Considerando a existência de parecer jurídico nos autos do referido Procedimento Administrativo em trâmite na 2ª. PROSUS, concluindo pela impossibilidade jurídica de realização de escalas de trabalho de médicos em períodos superiores a 12 (doze) horas ininterruptas;

Considerando que constituem grandes dificuldades de gestão de recursos humanos na área de saúde pública “*a submissão da administração contratante aos interesses de categorias profissionais, que foi constatada em alguns estados, o conhecido*

12

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



corporativismo das instituições representativas desses profissionais e os interesses políticos envolvidos”;¹³

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

Considerando que, naquela oportunidade, a SES/DF, por meio da referida preposta, reconheceu expressamente que “*as atividades exercidas em plantão de 18 horas trazem notórios prejuízos à integridade física e mental do servidor, à qualidade do serviço e atenta contra a própria Ética profissional*”;

Considerando que a despeito do posicionamento exarado no Ofício 1589/2014-GAB/SES, em 18 de julho de 2014, a SES/DF expediu a Portaria nº 130, que estendeu a autorização para a adoção de regime de trabalho em jornada ininterrupta de até 18 horas aos enfermeiros, impondo como requisito o respeito “*ao acordo celebrado entre o Sindicato dos Enfermeiros do Distrito Federal e o DF, por intermédio da SES/DF*”;

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

Considerando que 11 de outubro de 2014, com a edição da Portaria nº 173, a SES/DF ampliou a autorização de realização de jornada laboral de até 18 (dezoito) horas ininterruptas aos Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem, celebrando Acordo Coletivo com esta categoria;

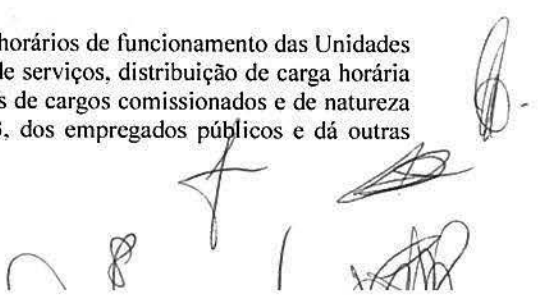
Considerando que em 2 de outubro de 2014, a Portaria nº 199 /2014,¹⁴ revogou diversos artigos da Portaria 145/2011, em especial o artigo 8º, ficando

¹³

Relatório Sistemico de fiscalização da saúde, elaborado pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União, nos autos do TC nº 032.624/2013-1

¹⁴

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



estabelecida a possibilidade de cumprimento de jornada contratual de até 18 (dezoito) horas contínuas de trabalho a todos os profissionais da saúde lotados em locais com funcionamento ininterrupto, desde que respeitados os acordos celebrados entre os Sindicatos e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (artigo 8º, §º5);

Considerando que a SES/DF, em momento algum, declinou as razões de interesse público que pautaram esta decisão;

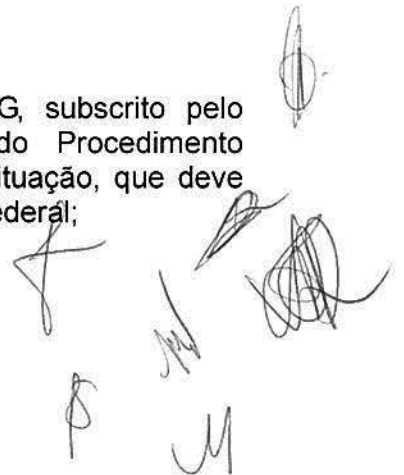
Considerando que o Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, ao pleitear tal autorização, afirmou que a vedação de jornada de trabalho superior a doze horas ininterruptas comprometeria a qualidade e oferta do serviço de saúde prestado por ocasionar "*lacunas de atendimento*";

Considerando que esta justificativa não tem qualquer sentido e fere o próprio bom senso, uma vez que a duração da jornada contratual dos profissionais de saúde, seja ela doze ou dezoito horas, não afeta a oferta de serviços, desde que a elaboração da escala de serviço seja feita sem lacunas e de forma a contemplar todo o horário de funcionamento das Unidades Assistenciais, utilizando a plenitude da disponibilidade contratual de cada profissional conforme o interesse público e não seus interesses pessoais;

Considerando a existência de fortes indícios, colhidos por Auditorias do TCDF, do TCU, pela própria Secretaria de Transparência e pelo Ministério Público, nos autos do Procedimento Administrativo instaurado para analisar a questão, no sentido de que, em virtude da permissão de que os profissionais da saúde realizem jornada de trabalho ininterrupta de até 18 (dezoito) horas, ocorreria possível percepção de remuneração sem a devida contraprestação do serviço, na medida em que, através de esquemas de rodízios entre os profissionais escalados para o mesmo plantão, estes simplesmente se revezam durante o período de atendimento, sem todos permanecerem, simultaneamente, à disposição da população e através da elaboração de escalas segundo os interesses privados do corpo clínico e dissociados do interesse público em se prestar assistência à população;

Considerando que, na prática, o que se constatou é que muitos profissionais da saúde, ao serem autorizados a realizar jornada de 18 (dezoito) horas ininterruptas, realizam acordos informais contemplando a possibilidade de repousar durante a jornada a que estão obrigados, havendo relatos, ainda, de esquemas de saídas antecipadas, ausências das Unidades Assistências e atrasos acordados entre os plantonistas, o que além de comprometer a qualidade e continuidade da assistência, provocando, aí sim, nesta hipótese, verdadeiras lacunas na disponibilização da assistência, fato que é noticiado na mídia local de forma recorrente;

Considerando que o Memorando nº 63 – GAB/CGSG, subscrito pelo Coordenador Geral de Saúde do Gama, juntado aos autos do Procedimento Administrativo nº 08190.030429/13-13, ilustra com propriedade esta situação, que deve ser combatida pelos gestores da saúde e pelo Governador do Distrito Federal;



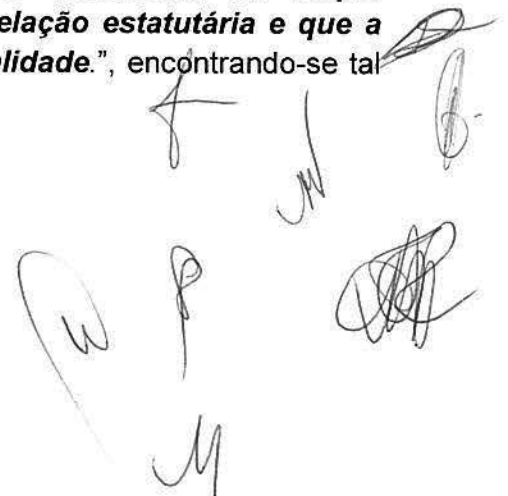
Considerando que, requisitada das diversas Regionais da Saúde, a relação dos profissionais que se encontravam cumprindo jornada ininterrupta de dezoito horas, constou do referido rol, entre outros, profissionais com especialidade em medicina da família e comunidade e medicina do trabalho, profissional que cumpria sua jornada em função administrativa, e profissionais que cumpriam dezoito horas ininterruptas a título de trabalho extraordinário ou como “carga compensatória”, circunstâncias a demonstrar que a autorização visa atender exclusivamente o interesse pessoal dos profissionais da saúde em detrimento do interesse público;

Considerando que, ainda que a autorização para a prestação de atividades laborais além do limite máximo estabelecido na Constituição Federal resulte de negociação coletiva, esta não tem o condão de conferir legalidade à referida autorização já que se trata de matéria de ordem pública, situada fora do poder negocial dos sindicatos;

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

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

Considerando que no julgamento da ADI 554/MT, cuja relatoria competia ao Ministro Eros Grau, assentou-se, novamente, o entendimento no sentido de que, *verbis*, “**A celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária e que a Administração Pública é vinculada pelo princípio da legalidade.**”, encontrando-se tal situação pacificada no Supremo Tribunal Federal;

The bottom right corner of the page contains several handwritten signatures and initials in black ink. There are approximately seven distinct marks, including what appears to be a large signature, several smaller initials, and a circular stamp or mark.

Considerando a farta doutrina médica no sentido de que "a *privação do sono leva a uma redução do desempenho*"¹⁵, que a fadiga aguda ou crônica produzida por muitas horas de trabalho, associada à privação ou redução significativa das horas de sono, são os principais fatores que influenciam o desempenho do indivíduo.¹⁶, e que ambas "interagem entre si, degradando a capacidade de trabalho, aprendizagem e raciocínio, além de alterar o humor, a memória e dificultar as relações interpessoais. O prejuízo cognitivo se antecipa ao físico";

Considerando que pesquisas nacionais e internacionais sobre os efeitos da privação aguda e crônica de sono e da fadiga no desempenho profissional, bem como sobre alterações fisiológicas e psicológicas de profissionais da saúde submetidos a jornadas prolongadas com plantões noturnos mostram **queda no desempenho, produtividade, dificuldade para manter um desempenho ideal para as tarefas a serem realizadas, além de frequentes queixas de alterações de estados do humor com implicações significativas na vida profissional e pessoal**¹⁷;

Considerando que "numa época em que se discute muito a qualidade dos produtos e serviços, cabe pensar criticamente sobre os esquemas de horários e frequências de plantões dos serviços de saúde. Nessa organização do trabalho médico, quase sempre feita por colegas de profissão, encontramos jornadas e escalas de trabalho que nem sempre respeitam os princípios biológicos dos próprios médicos, assim como existem muitos profissionais que, por várias razões, fazem um grande número de plantões. **É fundamental uma ação preventiva para evitar sobrecargas e intensa fadiga com suas consequências para a relação médico-paciente e para a qualidade de vida desses trabalhadores**"¹⁸, **de forma a garantir o padrão de qualidade da assistência aos pacientes;**

Considerando que, na área da saúde, a afirmação de que a autorização para que os profissionais cumpram jornada de trabalho de 18 horas ininterruptas não lhes traria prejuízo "*porque descansariam 36 ou 72 horas consecutivas*" não pode ser aceita tendo em vista que conforme pesquisa do Conselho Federal de Medicina (CFM) feita com 14.405 profissionais em todo o país, 55,4% dos médicos têm mais de três atividades e 62,2% tiveram de aumentar a carga horária, o que inviabiliza o descanso entre jornadas bem como a própria fiscalização pela SES/DF;

15

O Plantão Noturno em Anestesia Reduz a Latência ao Sono * *Short Sleep Latency in Residents after a Period on Duty in Anesthesia*

16

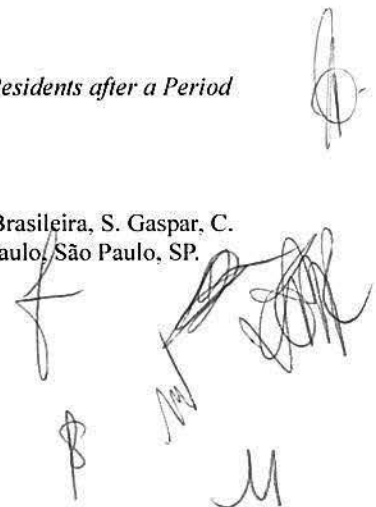
Idem ao 3

17

Os plantões médicos, o sono e a ritmicidade biológica, revista da Associação Médica Brasileira, S. Gaspar, C. Moreno, L. Menna-Barreto Departamento de Fisiologia e Biofísica, ICB, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

18

Idem 3



Considerando que é fato notório que o trabalho em regime de sobrejornada revela-se maléfico para o trabalhador, prejudicando sua saúde, seu convívio familiar e social, bem como inviabiliza seu crescimento pessoal;

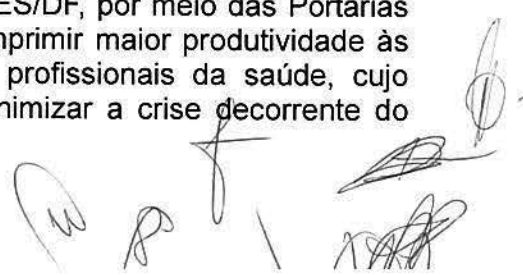
Considerando que os prejuízos para a saúde do profissional, decorrentes da jornada de trabalho estendida para 18 (dezoito) horas, com sua inegável natureza extenuante, de forma consequentemente lógica, tende a contribuir para uma maior quantidade de afastamentos do trabalho, justificados por licenças médicas, assim sustentando indefinidamente um elevado índice de absenteísmo, situação que deve ser minimizada, como estratégia fundamental no sentido de amplificar a eficácia da gestão de recursos humanos;

Considerando que corroborando tal presunção, inclusive, já foi documentado, através do Memo. nº 119/2014-GENF/HBDF, levantamento onde se verificou que *"o absenteísmo médio mensal da instituição é em torno de 15%, porém em muitos setores do HBDF é comum termos um absenteísmo diário de até 62%, como são os casos do Pronto-Socorro, Centro Cirúrgico, UTI's, etc."*, não por acaso, exatamente os locais onde são permitidas as jornadas de 18 (dezoito) horas ininterruptas;

Considerando que a análise da questão sob exame, passa, portanto, não só pela análise do direito social à saúde física e mental do servidor público e da dignidade da pessoal humana, como também do princípio da eficiência e economicidade na Administração Pública porquanto ansiedade, estresse e a síndrome de *Burnout*, relacionados à sobrecarga de trabalho por parte dos profissionais da saúde, traz como consequência, ônus individual e familiar ao profissional, na medida em que compromete sua qualidade de vida e impede seu convívio social, familiar e institucional, na medida em que afeta o custo dos serviços de saúde (traduzidos no adoecimento do profissional, na consequente diminuição de sua capacidade de trabalho ao longo do tempo, no presenteísmo - exercício de atividades laborais com dor, desgaste físico e mental, exaurimento de energia vital -, no absenteísmo, elevando o custo dos serviços em decorrência de sucessivos afastamentos em decorrência de doenças laborais, gastos com a Previdência Social) além de prejuízo à qualidade da assistência prestada aos pacientes e diminui sua produtividade, comprometendo a qualidade da assistência prestada à população;

Considerando que, conforme relatório sistêmico de fiscalização da saúde, elaborado pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União, nos autos do TC nº 032.624/2013-1, que *"uma política de recursos humanos inadequada ocasiona, dentre outros problemas, elevado grau de absenteísmo desses profissionais; não cumprimento da carga horária por parte desses profissionais e dificuldades para controlar e punir atos praticados pelos profissionais de saúde"*, além de prejuízos à assistência à saúde e ao próprio erário, o que vem ocorrendo no Distrito Federal;

Considerando que a medida adotada pela SES/DF, por meio das Portarias acima elencadas, ao contrário de ser saneadora e visar imprimir maior produtividade às unidades assistenciais, maior controle à frequência dos profissionais da saúde, cujo absenteísmo injustificado ao trabalho é fato notório, e minimizar a crise decorrente do



alegado *deficit* de profissionais da saúde na SES/DF, não atendeu ao interesse público e sim de determinadas entidades sindicais, ao permitir que certas categorias profissionais possam **prestar suas atividades laborais sem observância às necessidades da Unidade Assistência, apenas um dia da semana, de forma ininterrupta, por até 18 (dezoito) horas, causando prejuízo à produtividade, à saúde dos servidores públicos, à qualidade da assistência e ao próprio erário**, já que o plantão deve ser presencial e há fortes indícios de que o profissional da saúde, na prática, acaba abandonando seu posto de trabalho para repousar durante o plantão, conforme reconhecido pela própria Subsecretária de Gestão de Pessoas em manifestação dirigida à 2ª. PROSUS, por meio do ofício acima referido;

Considerando a existência de inúmeros procedimentos, tanto no Tribunal de Contas do Distrito Federal como na Corregedoria da própria SES/DF e na Secretaria de Transparência, hoje denominada Controladoria Geral do DF, que tratam de falta injustificada ao trabalho de profissionais da saúde com carga horária semanal além daquela humanamente tolerável, registro de profissional com vínculos em diversas unidades da Federação, baixíssima produtividade, sérios problemas com controle de folha de ponto, inúmeras representações da população em relação a unidades da SES/DF onde não há profissionais disponíveis, incongruência entre a escala oficial e a escala efetivamente cumprida;

Considerando que, com relativa frequência, os hospitais permitem que seus médicos cumpram as respectivas jornadas de forma concentrada em determinados dias da semana, por exemplo, no caso do profissional que mora em uma cidade e trabalha em outra apenas nos fins de semana, atendendo ao interesse pessoal dos profissionais em detrimento dos interesses dos usuários do SUS, que muitas vezes não encontram médicos em número suficiente para prestar atendimento nos dias onde a frequência é maior;

Considerando que apesar da Secretaria de Estado de Saúde ter passado a disponibilizar em algumas de suas Unidades Assistenciais informações relativas a escalas diárias dos profissionais da saúde em seus postos de trabalho, a fim de viabilizar o controle social, em Auditoria de Pessoal realizada pelo corpo técnico do Tribunal de Contas do Distrito Federal no ano de 2014 verificou-se a persistência de uma série de irregularidades que impedem o efetivo controle das jornadas contratuais, dentre elas incompatibilidades entre as escalas dos profissionais da saúde constantes no SISREF, no sítio da SES e nas Unidades de assistência, as quais servem para visualização da população, persistindo a divergência entre as escalas de serviços médicos e de profissionais da saúde constantes no endereço eletrônico portal da saúde, no endereço eletrônico da Secretaria de Transparência e quanto à escala que é efetivamente cumprida pelos profissionais e a escala que se encontra afixada na própria Unidade Assistencial onde ocorrerá o atendimento, o que impede a fiscalização do Ministério Público, do tribunal de Contas do Distrito Federal e o próprio controle social, favorecendo a prática de absenteísmo injustificado ao trabalho por parte destas categorias profissionais;

Considerando restar claro que a medida adotada pela SES/DF de permitir jornadas de trabalho de até 18 horas ininterruptas aos profissionais da Saúde, além de



ser medida inconstitucional e ilegal, fere os princípios da eficiência, da moralidade, da legalidade e não obedece à lógica de privilegiar o interesse público e as necessidades das Unidades Assistenciais, mas sim os próprios profissionais da Saúde e seus respectivos Sindicatos de Classe, entre eles os médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem;

Considerando que a função dos gestores públicos, em especial aqueles dedicados aos serviços de relevância pública de saúde, não foi erigida para realçar negociações, de ordem particular, sindical ou política, e sim para privilegiar as necessidades da população, dentre elas o atendimento com oferta e qualidade condizente com a demanda, atuando de forma impessoal, neutra, objetiva e pautando suas ações no princípio da eficiência;

RECOMENDA

Ao Secretário de Estado de Saúde que:

1) revogue imediatamente, de ofício, ante sua manifesta ilegalidade, o parágrafo 5º do artigo 8º da Portaria 199/2014 SES/DF, que autoriza o cumprimento de jornada de trabalho por até 18 (dezoito) horas ininterruptas, bem como seus respectivos incisos;

2) proíba a jornada de trabalho de profissionais da saúde por período superior ao permitido na Lei Complementar Distrital nº 840/2011, não permitindo, em nenhuma hipótese, a prorrogação de jornada por mais de 2 (duas) horas diárias;

3) promova restrições automáticas no sistema *Trakcare* e *Forponto* (SISREF) que impeçam o registro de jornadas de trabalho em desacordo com esta RECOMENDAÇÃO;


4) permita a visualização das escalas de serviço dos médicos e profissionais da saúde nas Unidades Assistenciais e nos endereços eletrônicos da SES/DF e da Transparência, e das horas extras trabalhadas, **com filtros que impossibilitem o descumprimento das disposições contidas no artigo 7º, XIII, da CF c/c os artigos 57 e 60 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, zelando para que ambas tenham conteúdo idêntico em ambos os endereços eletrônicos e que traduzam a efetiva jornada de trabalho dos servidores;**



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

Brasília, DF, ____ de junho de 2015.

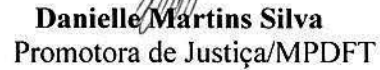

Marisa Isar
Promotora de Justiça/MPDFT


Luciana Asper y Valdés
Promotora de Justiça/MPDFT


Leandro Lobato Alvarez
Promotor de Justiça/MPDFT


Alessandra Gabriella B. Pereira Lorenzo
Promotora de Justiça/MPDFT


Alexandre Fernandes Gonçalves
Promotor de Justiça/MPDFT


Danielle Martins Silva
Promotora de Justiça/MPDFT


Mauro Faria de Lima
Promotor de Justiça/MPDFT


Áurea Regina Sócio de Queiroz Ramim
Promotora de Justiça/MPDFT