



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Procurador Geral do Distrito Federal

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 1001/2018 - PGDF/GAB/PRCON

PARECER n.º 1.001/2018-PGCONS/PGDF

PROCESSO n.º 00060-00150627/2017-43

INTERESSADA: SES/DF

ASSUNTO: LIMITE DE HORAS EXTRAS

SAMU. SERVIDORES. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE HORAS EXTRAS PREVISTO NA PORTARIA SES 340/2017. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PELA SUGEP. PARECER DESFAVORÁVEL DA DIPAG. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. VIABILIDADE DE PAGAMENTO. ART. 21, PAR. ÚNICO, DA LRF. NÃO INCIDÊNCIA. SUGESTÃO DE ENVIO À CONTROLADORIA.

I – No caso, há servidores do SAMU que ultrapassaram o limite de 44 (quarenta e quatro) horas mensais de horas extras previstos na Portaria SES nº 340/2017 sem a autorização da SUGEP (indispensável, de acordo com o artigo 12, II) e com parecer desfavorável da DIPAG.

II - Nada obstante, houve a efetiva execução do serviço extraordinário, de modo que a ausência do respectivo pagamento aos servidores configuraria enriquecimento sem causa da Administração, o que é vedado pelo ordenamento jurídico (art. 884 do CC).

III – Ademais, a hipótese não atrai a incidência do parágrafo único, do artigo 21, da LRF, na medida em que foi a autorização da realização do serviço extraordinário (prestado em outubro de 2017) que resultou em aumento de despesa – e não a simples determinação do pagamento.

IV – Assim, entende-se viável o pagamento das horas extras aos servidores que ultrapassaram o limite previsto na Portaria SES nº 340/2017 sem autorização da SUGEP e com parecer desfavorável da DIPAG. Concorde-se, ainda, com a sugestão da douta AJL, no sentido de se encaminhar o feito *“à controladoria, para apuração dos fatos referentes ao não cumprimento da legislação relativa à autorização para a realização de horas extras acima do quantitativo de 44 (quarenta e quatro horas) semanais”*.

Senhora Procuradora-Chefe,

RELATÓRIO

01. Teve início o presente processo com o Memorando nº 134/2017, por meio do qual se solicita autorização para realização de serviço extraordinário no âmbito do SAMU 192 DF além das 44 horas previstas na Portaria SES/DF nº 340/2017 no mês de outubro de 2017, conforme já teria sido autorizado no Processo SEI **GDF 00060-00077718/2017-27** para o mês anterior (Doc. 2587916).
02. Sobreveio a manifestação favorável do Diretor do Complexo Regional Regulador em Saúde do DF (Doc. 2639380).
03. Em seguida, foi afirmado que as escalas do mês de outubro teriam sido ajustadas para que as 44 horas não fossem extrapoladas (Doc. 2864312).
04. Após, o Gerente de Mobilidade em Urgência do SAMU 192 informou que não foi possível preencher todos os postos de trabalho com observância do limite estabelecido e pediu, ainda, a sua alteração, a fim de que não houvesse prejuízo na prestação de serviço à população (Doc. 2918158).
05. Novamente, o Diretor do Complexo Regional Regulador em Saúde do DF manifestou-se favoravelmente à autorização (Doc. 4428601), com o que concordou o Gerente de Acompanhamento e Avaliação da Folha (Doc. 4495661).
06. Assim, a Senhora Subsecretária de Gestão de Pessoas deferiu o pleito em relação a específicos servidores (com o intuito exclusivo da manutenção do serviço prestado), mas reiterou *“a necessidade de adequação das escalas visando economicidade e eficiência dos serviços, sem que haja prejuízo assistencial, para que não se extrapolem as 44 horas mensais por servidor, **bem como a necessidade de observar rigorosamente os parâmetros estabelecidos pela Portaria 340 de 2017**”* (Doc. 4497353).
07. Nesse contexto, em 26 de janeiro de 2018, a Gerência de Mobilidade e Urgência solicitou a reanálise do pedido de realização de horas extras acima do teto, também referente às horas extras prestadas em outubro de 2017, que já teria sido feito anteriormente, pedindo, ainda, a ampliação do limite do teto de 44 horas e apresentando relação dos servidores que, naquele mês, o ultrapassaram (Doc. 4806582).
08. A Gerência de Acompanhamento e Avaliação da Folha apresentou parecer desfavorável à autorização, declinando as seguintes razões (Doc. 5268037):

“Considerando que a concessão acima de 44 horas semanais, é medida excepcional, para caso não haja servidores que se disponham a realizar horas extras em número suficiente para cobrir as escalas, primeiramente, deverá ser oportunizado aos servidores de outras unidades da SES/DF a possibilidade execução de serviços extraordinários tendo em vista a necessidade de garantir a assistência à população;

Considerando as justificativas apresentadas pela unidade solicitante no Despacho 4806582;

Considerando que "compete ao chefe do Núcleo, Serviço, Unidade ou outro responsável pela solicitação do serviço extraordinário responsabilizar-se pelas informações constantes do processo de horas extras encaminhado ao órgão competente", conforme exposto no Artigo 3º, Inciso III, da Portaria nº 340/2017;

Considerando que o serviço extraordinário foi realizado em OUTUBRO/2017 e que a nova solicitação só foi encaminhada em 26/01/2018, após os lançamentos das horas extras de OUTUBRO/2017, na folha de pagamento de hora extra de JANEIRO/2018, versão 18;

Considerando que pedidos posteriores à realização do serviço extraordinário impedem que critérios como: o dimensionamento da força de trabalho, a necessidade de garantir que a prestação do serviço extraordinário destina-se à assistência à população e diretrizes e vedações para realizar horas extras, conforme estabelecidas na Portaria nº 340/2017, sejam analisados com antecedência;

Considerando que pedidos posteriores à realização do serviço extraordinário contrariam o Artigo 12º, Inciso XVII, da Portaria nº 340/2017 que determina que "o processo de horas extras deverá seguir rigorosamente os parâmetros estabelecidos pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas - SUGEP/SES, ficando todos os participantes do processo responsáveis pelo cumprimento das regras contidas nesta Portaria", pois inverte totalmente o fluxo do processo onde a regra é solicitar autorização para depois realizar o serviço extraordinário;"

09. Diante disso, a Senhora Subsecretária de Gestão de Pessoas indeferiu o pleito (Doc. 5288601).

10. A Gerência de Mobilidade e Urgência informou, então, que a autorização recusada seria apenas **“uma compilação do pedido de autorização enviado em 03/10/2018 através do memorando 134 (2587916), e logo após comprovada por meio dos formulários detalhados sobre o déficit e o impacto negativo em 23/10/2017 (2918158, 2920179, 2921822, 2922116)”**, que também teve manifestações favoráveis, mas que ficou de fora do primeiro despacho da Senhora Subsecretária (Doc. 5485968). Afirmou-se, então, que não seria uma nova solicitação, mas apenas **“um lembrete”** quanto à carreira esquecida.

11. Por entender que se trataria outro pedido de autorização, em que constava nova listagem de servidores, a Gerência de Acompanhamento e Avaliação da Folha - DIPAG manteve o parecer desfavorável (Doc. 7295542). E a Senhora Subsecretária, acompanhando essa manifestação, indeferiu o pleito (Doc. 7895559).

12. Instada a se manifestar, a douta Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta entendeu **“que o não pagamento de horas extras realizadas por servidor poderá configurar o enriquecimento sem causa da administração, o que é vedado pelo ordenamento jurídico”** (Doc. 10767305). Afirmou, por outro lado, que, **“como as horas extras em questão já foram realizadas sem a devida autorização da autoridade competente, todavia, com autorização de alguma autoridade da unidade de saúde em que tais horas foram realizadas”**, seria necessária **“a posterior remessa do feito à controladoria, para apuração dos fatos referentes ao não cumprimento da legislação relativa à autorização para a realização de horas extras acima do quantitativo de 44 (quarenta e quatro horas) semanais”**.

13. Advertiu, ainda, que **“o artigo 21 parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal impõe restrições quanto aos atos que resultem aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder”**, sendo assim, considerando que sequer as horas extras mencionadas foram autorizadas anteriormente, certamente a

administração incorreria nos impedimentos legais em questão, portanto, apesar dos pagamentos serem devidos, sob pena de configurar enriquecimento sem causa da administração, verifica-se que os mesmos só podem ser autorizados posteriormente ao período tratado no parágrafo único do artigo 21 da LRF”.

14. E, nada obstante tais considerações, sugeriu o envio dos autos a esta Casa, *“para que seja emitida opinião jurídica que possa esclarecer quanto à viabilidade de pagamento das horas extras aos servidores referidos, mesmo que tais horas extras não tenham sido autorizadas pela autoridade competente estabelecida na portaria/SES nº 340, de 26 de junho de 2017, todavia, considerando que as mesmas horas extras foram autorizadas por gestor ligado às unidades em que as mesmas foram realizadas, como demonstrado nos autos”*, e, caso a resposta seja positiva, que se examine *“a viabilidade de autorização dos pagamentos das citadas horas extras no atual período, tendo em vista as restrições impostas pelo artigo 21 parágrafo único da LRF”*.

15. Essa manifestação foi endossada pelo Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Saúde do DF (Doc. 11605002).

16. É o relatório. Segue a fundamentação.

FUNDAMENTAÇÃO

17. A Lei Complementar nº 840/2011 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do DF) estabelece, em seus artigos 60 e 84, respectivamente, o seguinte:

“Art. 60. *Para atender a situações excepcionais e temporárias do serviço, a jornada de trabalho pode ser ampliada, a título de serviço extraordinário, em até duas horas.*

Parágrafo único. *Nos casos de risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas, o Governador pode autorizar, excepcionalmente, a extrapolação dos limites previstos neste artigo, para os servidores que atuem diretamente nas áreas envolvidas.”*

“Art. 84. *O serviço extraordinário é remunerado com acréscimo de cinquenta por cento em relação ao valor da remuneração ou subsídio da hora normal de trabalho.”*

18. Ou seja, o artigo 60 supra prevê a possibilidade de ampliação da jornada de trabalho, a título de serviço extraordinário, em até duas horas (*caput*), podendo esse limite ser extrapolado excepcionalmente, apenas em casos de risco de comprometimento da ordem e da saúde públicas, mediante autorização do Governador (parágrafo único).

19. Nesse contexto, veio a lume o Decreto distrital nº 34.764, de 25 de outubro de 2013, que autorizou, *“excepcionalmente, a prestação de serviço extraordinário pelos servidores públicos da área de saúde do Distrito Federal, em quantitativo de horas extras, além das duas horas previstas no caput do art. 60 da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011”*.

20. Daí a edição da Portaria SES nº 340, de 26 de junho de 2017, ora em discussão, que visou a regulamentar a prestação de serviço extraordinário no âmbito dessa Pasta. Eis o seu teor

(no que pertine à consulta):

“PORTARIA Nº 340, DE 26 DE JUNHO DE 2017

(...)

Art. 1º *As competências, os procedimentos, as etapas, os prazos, as diretrizes e as vedações para a concessão, realização e o pagamento pela prestação de serviço extraordinário são disciplinadas pelas normas desta Portaria, sem prejuízo de outras normas jurídicas aplicáveis.*

Art. 2º Somente poderá ser prestado serviço extraordinário em unidades da Secretaria de Estado de Saúde de funcionamento ininterrupto, respeitado o dimensionamento normatizado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, quando existente, e quando inexistente, proposto pela chefia dos serviços, em função da disponibilidade de pessoal em escala regular e das necessidades de atendimento da população.

Parágrafo único. Casos excepcionais poderão ser autorizados pelo Secretário de Estado de Saúde, mediante requerimento justificado do titular da Superintendência, Unidade de Referência Distrital, Subsecretaria ou órgão equivalente.

(...)

Art. 5º **Compete** ao Diretor do Hospital, ao Diretor de Assistência à Saúde da URD, ao Diretor de Regulação, **ao Gerente do SAMU** ao Gerente do CAPS III, ao Gerente da Casa de Parto e ao Gerente da UPA **controlar, fiscalizar e monitorar as solicitações e a realização de horas extras, e a escala extraordinária dos servidores, observando os limites estabelecidos e as normas aplicáveis.**

Art. 6º Ao Superintendente da Região ou Diretor-Geral da URD, ao Gerente do SAMU e ao Diretor da Diretoria de Regulação:

I - gerenciar a distribuição da força de trabalho, de modo a minimizar a realização de horas extras em sua Região ou unidade, observando o princípio constitucional da economicidade;

II - autorizar o pagamento das horas extras realizadas no âmbito de sua Região ou unidade.

Art. 7º À Gerência de Acompanhamento e Avaliação da Folha - GAAF/DIPAG/SUGEP/SES compete:

I - monitorar e fiscalizar a utilização de horas extras na SES/DF;

II - avaliar a concessão e acompanhar o pagamento de horas extras;

(...)

IV - orientar e auxiliar as unidades que utilizam horas extras, sempre que houver necessidade de esclarecimentos e

correções.

Art. 8º Ao Diretor da Diretoria de Pagamento de Pessoal - DIPAG/SUGEP/SES compete:

I - avaliar, controlar, monitorar e fiscalizar o lançamento na folha pagamento de horas extras realizadas;

II - orientar e auxiliar as unidades que utilizam horas extras, sempre que houver necessidade de esclarecimentos e correções relacionada à folha de pagamento.

Art. 9º Ao Subsecretário da Subsecretaria de Gestão de Pessoas - SUGEP/SES compete:

I - autorizar o pagamento das horas extras que estiverem dentro do limite estipulado pelo Governo do Distrito Federal;

II - intermediar negociações pertinentes a assuntos de horas extras com os demais órgãos do Governo do Distrito Federal;

III - solicitar autorização de utilização de horas extras para o exercício seguinte perante Governo do Distrito Federal;

IV - editar normas complementares para o cumprimento do disposto nesta Portaria.

Art. 10º O servidor é responsável pelo cumprimento de sua escala contratual e extraordinária, e pelas informações constantes em sua folha de ponto, devendo realizar os plantões de horas extraordinárias a que se comprometeu.

Art. 11. São atribuições comuns a todos os envolvidos no processo:

I - primar pela economicidade e eficiência dos serviços;

II - diligenciar pelo cumprimento das normas legais e das regras desta Portaria.

Art. 12. A autorização para prestação de serviços extraordinários na SES/DF respeitará as seguintes diretrizes:

I - o número máximo de horas extras é de 44 (quarenta e quatro) horas mensais por servidor;

II - caso não haja servidores que se disponham a realizar horas extras em número suficiente para cobrir as escalas, tendo em vista a necessidade de garantir a assistência à população, poderá ser deferida pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas - SUGEP/SES, excepcionalmente, a realização de até 96 (noventa e seis) horas mensais por servidor, mediante justificativa da chefia, ratificada pelo Superintendente da Região, pelo Diretor-Geral da URD ou pelo Subsecretário responsável pela unidade;

(...)

XVI - as horas extras com parecer desfavorável da DIPAG não terão seu pagamento autorizado;

XVII - o processo de horas extras deverá seguir rigorosamente os parâmetros estabelecidos pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas - SUGEP/SES, ficando todos os participantes do processo responsáveis pelo cumprimento das regras contidas nesta Portaria;

(...)

Art. 14 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação”. – grifou-se –

21. Como se pode notar, a portaria é clara em prever que a autorização para prestação de serviços extraordinários na SES/DF é para, no máximo, 44 (quarenta e quatro) horas mensais por servidor (art. 12, I). Também estabelece que, na hipótese de não haver servidores em número suficiente e para garantir a assistência à população, a SUGEP/SES poderá deferir, excepcionalmente, a realização de até 96 (noventa e seis) horas mensais por servidor, mediante justificativa da chefia, ratificada pelo Superintendente da Região, pelo Diretor-Geral da URD ou pelo Subsecretário responsável pela unidade (art. 12, II).

22. No caso, há servidores que ultrapassaram o limite de 44 (quarenta e quatro) horas mensais de horas extras sem a autorização por parte da SUGEP/SES e com parecer desfavorável da DIPAG.

23. Sucede, contudo, que, como bem assentado pela douta AJL, os servidores executaram o serviço extraordinário, autorizados por alguém (muito embora não fosse a autoridade competente), confiantes em que a Administração efetuará os respectivos pagamentos.

24. Ou seja, negar o pagamento do serviço extraordinário prestado a esses servidores caracterizaria enriquecimento sem justa causa da Administração (que se beneficiou desse serviço), o que é vedado pelo ordenamento jurídico (v. artigo 884, *caput*, do Código Civil: *“aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”*).

25. Também não há falar, no caso, em incidência do artigo 21, parágrafo único, da LRF, já que o ato que resultou em aumento de despesa foi a autorização da realização do serviço extraordinário (prestado em outubro de 2017) – e não a simples determinação do pagamento.

26. Assim, entende-se viável o pagamento das horas extras aos servidores que ultrapassaram o limite previsto na Portaria SES nº 340/2017 sem autorização da SUGEP e com parecer desfavorável da DIPAG.

27. Concorde-se, ainda, com a sugestão da douta AJL, no sentido de se encaminhar o feito *“à controladoria, para apuração dos fatos referentes ao não cumprimento da legislação relativa à autorização para a realização de horas extras acima do quantitativo de 44 (quarenta e quatro horas) semanais”*.

28. Advirta-se, por fim, que a Lei distrital nº 6.137/2018, regulamentada pelo Decreto nº 39.048/2018, criou a remuneração por Trabalho em Período Definido – TPB, com a finalidade de *“promover a integralidade dos serviços de saúde e a adequada assistência à população”* (artigo 1º). Essa norma teve por objetivo, portanto, reduzir os prejuízos aos cofres públicos decorrentes da realização de serviço extraordinário no âmbito da saúde.

CONCLUSÃO

I – No caso, há servidores do SAMU que ultrapassaram o limite de 44 (quarenta e quatro) horas mensais de horas extras previstos na Portaria SES nº 340/2017 sem a autorização da SUGEP (indispensável, de acordo com o artigo 12, II) e com parecer desfavorável da DIPAG.

II - Nada obstante, houve a efetiva execução do serviço extraordinário, de modo que a ausência do respectivo pagamento aos servidores configuraria enriquecimento sem causa da Administração, o que é vedado pelo ordenamento jurídico (art. 884 do CC).

III – Ademais, a hipótese não atrai a incidência do parágrafo único, do artigo 21, da LRF, na medida em que foi a autorização da realização do serviço extraordinário (prestado em outubro de 2017) que resultou em aumento de despesa – e não a simples determinação do pagamento.

IV – Assim, entende-se viável o pagamento das horas extras aos servidores que ultrapassaram o limite previsto na Portaria SES nº 340/2017 sem autorização da SUGEP e com parecer desfavorável da DIPAG. Concorde-se, ainda, com a sugestão da douta AJL, no sentido de se encaminhar o feito “à controladoria, para apuração dos fatos referentes ao não cumprimento da legislação relativa à autorização para a realização de horas extras acima do quantitativo de 44 (quarenta e quatro horas) semanais”.

Brasília, 16 de novembro de 2018

Carlos Mário da Silva Velloso Filho

Subprocurador-Geral do Distrito Federal

Esse inciso foi alterado pela Portaria 213, de 07/03/2018, apenas para alterar “DIAP” para “DIPAG”.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO - Matr.0028820-9, Subprocurador(a) Geral**, em 13/03/2019, às 16:39, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **15228657** código CRC= **4D1885C5**.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Cota de Aprovação SEI-GDF - PGDF/GAB/PRCON

PROCESSO Nº: 00060-00150627/2017-43

MATÉRIA: Limite de horas extras

APROVO O PARECER Nº 1001/2018 PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral Carlos Mário da Silva Velloso Filho.

Diante da informação dada pela própria Secretaria consulente (despacho 15747561) de que o pagamento das horas-extras excedentes já foi feito (aliás, antes mesmo do encaminhamento da consulta a esta Casa), resta eficaz, no caso concreto, a *recomendação de "apuração dos fatos referentes ao não cumprimento da legislação relativa à autorização para a realização de horas extras acima do quantitativo de 44 (quarenta e quatro horas) semanais"*.

ANA VIRGÍNIA CHRISTOFOLI

Procuradora-Chefe em delegação de competência
Art. 4º da Portaria nº 40, de 20 de janeiro de 2019

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA

Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas



Documento assinado eletronicamente por **ANA VIRGINIA CHRISTOFOLI - Matr.0047670-6, Procurador(a)-Chefe**, em 15/03/2019, às 15:35, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA - Matr.0171617-4, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) para Assuntos do Consultivo**, em 22/03/2019, às 17:52, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **18642886** código CRC= **8F768771**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Projeção I, 4º andar, sala 402 - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

3025-3361

