



(IM)POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DE SAÚDE ALÉM DAS SESENTA HORAS SEMANAIS (AG.REG. NO RE 1.094.802) SOB A ÓTICA DE ROBERT ALEXY

Marina Nogueira de Almeida*
Renata Albuquerque Lima*

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o agravo regimental no RE 1.094.802, julgado no Supremo Tribunal Federal em 2018, sob a visão da colisão de princípios de Robert Alexy. Demonstrate o posicionamento dos órgãos administrativos e judiciais, com o decorrer do tempo, sobre a possibilidade ou não de limitação da carga horária nos casos de acumulação de cargo ou emprego público. Estuda-se o modo como Alexy entende que deve ser feita a colisão entre princípios aplicáveis, porém, contrapostos. Para a elaboração deste artigo foi utilizada uma pesquisa teórico-bibliográfica e documental, como livros, artigos e decisões pertinentes ao assunto abordado.

Palavras-Chave: Julgamento STF; Colisão de princípios de Robert Alexy; Acumulação de cargos públicos de saúde; Limitação de jornada; Princípios da liberdade profissional, da saúde e da eficiência.

POSSIBILITY OR NOT OF ACCUMULATION OF PUBLIC HEALTH OFFICE BEYOND SIXTY HOURS A WEEK (AG.REG. RE 1.094.802) UNDER ROBERT ALEXY'S OPTICS

ABSTRACT

This paper aims to analyze the regimental grievance in RE 1,094,802, judged at the Federal Supreme Court in 2018, from the viewpoint of Robert Alexy's collision of principles. It demonstrates the position of the administrative and judicial bodies, over time, on the possibility or not of limiting the workload in cases of accumulation of office or public employment. We study the way Alexy understands that the collision between applicable but opposing principles must be made. For the elaboration of this article a theoretical-bibliographical and documentary research was used, as books, articles and decisions pertinent to the subject approached.

* Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pela Universidade do Vale do Acaraú (UVA). Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Residente na Rua Pereira Valente, 610, ap. 400, Meireles, Fortaleza/CE, CEP: 60.160-250. Email: marina.nogueira.alm@gmail.com

* Pós-Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Atualmente professora do Mestrado em Direito e da Graduação em Direito da UNICHRISTUS. Professora-Adjunta do Curso de Direito da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Luciano Feijão - FLF. Residente na Rua Rafael Tobias, 2240 casa 600, José de Alencar, Fortaleza/CE, CEP: 60.833-196 Email: realbuquerque@yahoo.com.br





Keywords: STF Trial; Robert Alexy's collision of principles; Accumulation of public health office; Journey limitation; Principles of professional freedom, health and efficiency.

INTRODUÇÃO

No Brasil, existe uma divergência sobre a possibilidade ou não de limitar a jornada de servidor público que está sob as hipóteses de acumulação de cargo ou emprego permitidas pela Constituição Federal.

Inicialmente, a Advocacia Geral da União, o Tribunal de contas da União e o Superior Tribunal de Justiça eram, em sua maioria, a favor dessa limitação, tendo sido estabelecido que esse teto seria o de sessenta horas semanais por vários fundamentos que levavam em consideração a saúde dos servidores e a eficiência do serviço.

Contudo, esse entendimento vem se modificando porque o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por diversas vezes, que a Constituição Federal apenas exige a compatibilidade de horários para que a acumulação seja válida. Portanto, não haveria possibilidade de se estabelecer um outro critério não previsto.

Ocorre que, com essa interpretação literal do que seria compatibilidade de horário, o Supremo deixou de analisar outros fatores e princípios relevantes, além de ter deixado de fazer uma interpretação conforme ao ordenamento jurídico e à Constituição como unidade.

O presente artigo segue método de pesquisa bibliográfica e documental com análise de jurisprudência e decisões administrativas. Não pretende esgotar o tema apresentado e tem como objetivo verificar esse assunto sob a ótica de Robert Alexy (2008), demonstrando contradições existentes entre esse autor e o julgamento do AG.REG. no. RE 1.094.802 do STF.

Fundamenta-se em mostrar que a interpretação literal de apenas um dispositivo constitucional nem sempre consegue levar em consideração uma ideia maior trazida pela Constituição como unidade e que não é a única forma de se chegar a uma decisão, pois os princípios possuem força normativa e, por isso, devem ser considerados. Assim, no momento da decisão, deve ser feito um trabalho mais minucioso e aprofundado sobre o caso concreto.





Desse modo, questiona-se: ao julgar o AG.REG. no. RE 1.094.802, o Supremo julgou em conformidade com os ensinamentos de Alexy? O STF analisou o caso de acordo com a ciência do Direito e seus princípios? Teve o cuidado de se aprofundar no assunto ou fez uma análise apenas superficial, apressada e literal?

1 ANÁLISE DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DE SAÚDE QUANDO ULTRAPASSADO UM TOTAL SEMANAL DE SESENTA HORAS DE TRABALHO

A Constituição Brasileira (1988) estabelece no art. 37 que a administração pública deverá observar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Posteriormente, no inciso XVI¹ desse artigo, determina que é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos (como regra). Porém, indica casos excepcionais de acumulação, quando houver compatibilidade de horários.

Dúvidas surgiram a respeito da possibilidade de limitação da carga horária dessas atividades somadas, o que ocasionou divergências entre órgãos administrativos e jurisdicionais. Tratar-se-á sobre essas discordâncias no decorrer do artigo.

1.1 Entendimento da Advocacia Geral da União (AGU)

Em março de 1998, a AGU posicionou-se sobre o tema (acumulação de cargos públicos) no Parecer CQ n. 145/1998, momento em que analisou dois Assistentes Jurídicos do seu quadro permanente, os quais, também, eram Professores Adjuntos concursados da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Nesse caso específico, fundamentou que “o princípio da proibição da acumulação de cargos e empregos, [...], tem por escopo o primado da coisa pública” (BRASIL, 1998, *Online*). As exceções estabelecidas pela Constituição Federal não objetivam trazer vantagens ao beneficiário dessa acumulação, “não é pra que um servidor passe a ser mais poderoso ou mais afortunado” (BASTOS, 1992 apud BRASIL, 1998, *Online*). Ou seja, o interesse assegurado é o público primário².

¹ *In verbis*: 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.

² Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (apud HACHEM, 2011, p. 67), interesse público primário é: “[...] conjunto de interesses que os indivíduos possuem quando considerados como membros da sociedade, aí



Para a AGU, não é razoável que a análise de compatibilidade de horários seja feita apenas com base no horário de início e fim do trabalho; para que o interesse público e do próprio servidor sejam respeitados, é necessário considerar outros fatores, como os intervalos de repouso (interjornada), “fundamentais ao regular exercício das atribuições e do desenvolvimento e à preservação da higidez física e mental do servidor” (BRASIL, 1998, *Online*).

Segundo Cretella Júnior (apud BRASIL, 1998, *Online*), a compatibilidade nunca poderá comprometer o bom funcionamento do serviço para favorecer o particular que quer acumular. Portanto, é lógico que se faça uma alusão à jornada razoável trabalhista, pois, apesar do servidor não se submeter às regulações do Direito do Trabalho, estas são normas que tratam da saúde do labor humano em sentido amplo, independentemente do regime jurídico: podendo este ser trabalhista, civil ou administrativo (BRASIL, 1998, *Online*).

O Parecer CQ n. 145/1998 da AGU é bem enfático quando estabelece o seguinte:

Por mais apto e dotado, física e mentalmente, que seja o servidor, não se concebe razoável entenderem-se compatíveis os horários cumpridos cumulativamente de forma a remanescer, diariamente, apenas oito horas para atenderem-se à locomoção, higiene física e mental, alimentação e repouso, como ocorreria nos casos em que o servidor exercesse dois cargos ou empregos em regime de quarenta horas semanais, em relação a cada um.

Vale ressaltar que, o sono é uma necessidade imprescindível ao ser humano, sua privação provoca perturbações graves na saúde de qualquer pessoa. Acrescenta-se que, o direito ao lazer também tem sido muito debatido atualmente como fundamental à vida do homem em sociedade, portanto, não poderia ser suprimido.

Assim, como a matéria administrativa não regulamenta nem faz um estudo doutrinário forte sobre esses assuntos, a AGU sempre busca fazer uma analogia com o que já existe na disciplina trabalhista (totalmente compatível, como já foi dito). Diz que condições excessivas de jornada de trabalho:

[...] seriam incompatíveis com o fim colimado pela disciplina trabalhista, ao estatuir o repouso de onze horas, no mínimo, entre duas jornadas: este tem o fito de salvaguardar a integridade física e mental do empregado e a eficiência laborativa, intenção que, obviamente, não foi desautorizada pelo constituinte na oportunidade

incluídos os direitos subjetivos individuais, porque tutelados pelo ordenamento jurídico, devendo prevalecer, portanto, sobre: (i) os interesses secundários da pessoa jurídica estatal, quando não coincidentes com o da coletividade; (ii) os interesses pessoais do agente público; (iii) os interesses exclusivamente privados dos indivíduos, singularmente considerados .



em que excepcionou a regra proibitiva da acumulação de cargos, até mesmo porque estendeu aos servidores públicos as normas trabalhistas sobre o repouso, contidas nos itens XIII e XV do art. 7º, a teor do art. 39, § 3º, ambos da Carta Federal.

Dessa forma, a AGU concluiu que não foi intenção da Constituição Federal admitir uma sobre carga de trabalho para os servidores. O fato dela estender a jornada trabalhista e o repouso semanal do seu art. 7º aos servidores públicos (no art. 39, §3º), demonstra que o critério da compatibilidade de horários deve ser interpretado a luz desses fatores também. Não é algo objetivo de entrada e saída do cargo ou emprego como muitos querem dar a entender.

Ademais, o requisito da acumulação de cargos deve harmonizar-se com o interesse público e não comprometer a boa execução dos serviços. Carlos Maximiliano é citado pela AGU quando ele preleciona que deve “o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências”, portanto, admitir uma interpretação que aceite carga horária de trabalho que impossibilite uma razoável prestação de serviço é dissonante com essa lógica (BRASIL, 1998, *Online*).

Por fim, entendeu-se que, nesse caso concreto, a acumulação de dois regimes de quarenta horas semanais (cada um) era ilícita, pois não há harmonização fática dos horários que possa permitir condições normais de trabalho e de vida dos servidores. Contudo, como os servidores adequaram seus horários para sessenta horas semanais totais, então puderam permanecer com os dois cargos (BRASIL, 1998, *Online*).

A partir desse parecer, outros órgãos começaram a entender que o limite de sessenta horas seria o ideal para preservar a saúde do próprio servidor e assegurar a eficiência dos dois serviços acumulados. Contudo, em abril de 2019, AGU o revogou para se adequar as decisões mais atuais sobre o assunto³.

1.2 Posicionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU, em 2005, analisou por meio do acórdão 2.133 um caso em que o servidor ocupava dois cargos privativos da área de saúde (Auxiliar de Enfermagem na FUB/UnB e Técnico Judiciário - Especialidade Enfermagem, no TJDFT). No primeiro, ele exercia quarenta horas semanais de trabalho e, no segundo, trinta e cinco horas semanais.

³ “É inválida a regulamentação administrativa que impõe limitação de carga horária semanal como empecilho para a acumulação de cargos públicos. Esta é a tese firmada pelo plenário da Advocacia-Geral da União ao revogar e pedir a revisão do Parecer GQ-145 que limitava a 60h semanais a jornada total no acúmulo de cargos públicos” (COELHO, 2019, *Online*).



O Tribunal entendeu que setenta e cinco horas semanais não permite o cumprimento adequado das duas jornadas e afirmou que um dos requisitos para a validade de qualquer concurso é “a não-ocupação de outro cargo público cujo exercício concomitante possa comprometer o desempenho do servidor” (BRASIL, 2005, *Online*).

Cabe destacar que, nessa oportunidade, o TCU havia dito que, conquanto o texto constitucional não tenha limitado os horários para a acumulação ser válida, as condições devem ser interpretadas de forma restrita, visto que a regra é a não-acumulação. Carlos Maximiliano ensina que as exceções se interpretam estritamente e que, na dúvida, deve-se seguir a regra geral (BRASIL, 2005, *Online*).

Por fim, argumentou que os cargos são criados com o objetivo de atender necessidades públicas e não se pode esperar que alguém com carga semanal de trabalho de setenta e cinco horas consiga executar suas atribuições em sua plenitude. Ademais, admitiu que:

[...] embora a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT não seja diretamente aplicável a servidores públicos stricto sensu, ao menos demonstra a necessidade de se fixar máximo e mínimo, respectivamente, para os tempos diários de labor e de descanso - arts. 59 e 66 da CLT -, que, desrespeitados, geram, em última instância, comprometimento da eficiência do trabalho prestado (BRASIL, 2005, *Online*).

Assim, destacou (por analogia às normas trabalhistas) a coerência do limite de sessenta horas semanais, pois: 1) para cada dia útil, deve-se observar onze horas consecutivas de descanso - art. 66 da CLT; 2) um intervalo de uma hora entre os dois turnos de trabalho destinado à alimentação e deslocamento; 3) otimização dos serviços públicos dependem de adequado descanso tanto dos funcionários celetistas quanto dos estatutários (BRASIL, 2005, *Online*).

Em 2007, o plenário do TCU afirmou, no Acórdão 2.242, que a jurisprudência da sua Corte vinha admitindo como limite máximo da jornada de trabalho, nos casos de acumulação, o de sessenta horas semanais pelos mesmos motivos já expostos. Nessa mesma oportunidade listou os acórdãos no mesmo sentido: 533/2003, 2.047/2004, 2.860/2004, 155/2005, 933/2005, 2.133/2005, 544/2006, todos da 1ª Câmara (BRASIL, 2007, *Online*).

Contudo, em 2012, o TCU, no Acórdão n. 1.336, começou a se posicionar diferentemente. Ao votar, o Relator José Jorge admitiu que, pessoalmente, concordava com a



limitação da jornada para no máximo sessenta horas semanais., pois: 1) guarda conformidade com a lei trabalhista, fundada em consistentes estudos sobre esse tema; 2) a CLT permite o máximo de 8 horas diárias e acréscimo de 2 horas caso necessário, levando em conta o dia de repouso semanal, obter-se-ia um total de 60 horas por semana; 3) apesar de não existir legislação específica que limite a jornada do servidor, a legislação não é a única fonte do direito, pois outros meios, como a doutrina, a jurisprudência e os costumes podem ser utilizados; 4) tendo em vista a lacuna legal, as decisões sobre regularidade da acumulação deveriam observar o princípio da razoabilidade.

No entanto, mesmo depois de elencar todas essas razões, preferiu se adequar ao que está sendo decidido recorrentemente em alguns Tribunais do Judiciário e votou dizendo que: “a compatibilidade de horários e o prejuízo às atividades exercidas deviam ser verificados caso a caso, ante a ausência de lei específica tratando desse assunto” e depois reiterou “embora pessoalmente também defenda esse limite de jornada total, não me oponho ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, levando-se em conta o posicionamento mais recente desta Corte sobre o tema” (BRASIL, 2012, *Online*). E assim vem decidindo o TCU recentemente.

1.3 Decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Inicialmente, o STJ seguia o entendimento do Parecer CQ n. 145/1998 da AGU. Por exemplo, na decisão do Mandado de Segurança nº 19.336 – DF em 2014, afirmou na ementa que:

[...] a acumulação remunerada de cargos públicos deve 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.

Além dos fundamentos já trazidos pelo TCU e AGU, também foram reportados no voto (vencedor) do Ministro Mauro Campbell Marques outros motivos relevantes: 1) servidor cansado coloca em risco a vida dos usuários do sistema público de saúde; 2) se, a princípio, forem conjugados os arts. 19 e 74 da Lei 8.112/90, chegar-se-ia ao máximo de cinquenta horas semanais, mas, seguindo analogicamente as normas trabalhistas, chegaria ao limite de sessenta horas semanais; 3) O parecer da AGU, foi aprovado pelo Presidente da República,



assim, adquire caráter normativo e vinculante a todos os órgãos e entidades da Administração Federal (BRASIL, 2014, *Online*).

Finalmente, decide pela razoabilidade da jornada semanal de sessenta horas semanais, sendo: cinco dias de trabalho por semana; um período de vinte e quatro horas é possível comportar dois turnos de seis horas (um para cada cargo, totalizando doze horas); intervalo de uma hora (entre o término de um turno e o início de outro) e intervalo interjornada de onze horas (BRASIL, 2014, *Online*).

Todavia, em 2018, o STJ edita o Informativo 632 em que afirma o seguinte:

A acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexistente tal requisito na Constituição Federal. O único requisito estabelecido para a acumulação é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública.

O motivo dessa mudança de posicionamento foi a intenção do STJ de se adequar ao posicionamento do STF que será analisado no próximo subitem. Contudo o tema continua polêmico e ainda podem ser encontradas decisões recentes do STJ em sentido contrário ao do Informativo 632. No entanto, atualmente, essa é a posição majoritária.

1.4 Decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)

Em fevereiro de 2018, o Ministro Ricardo Lewandowski proferiu voto como relator do Recurso Ordinário em Mandado Segurança n. 34.257- DF. Esse recurso foi interposto contra acórdão da 1ª Seção do STJ, no qual havia sido denegado o MS 22.002/DF de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques.

Nesse caso, a recorrente exercia dois cargos públicos de profissional de enfermagem (um com trinta e duas horas e meia de jornada semanal e o outro com trinta horas semanais). Ela alegou que prestava serviços desta forma há mais de nove anos e que nunca havia ouvido nenhuma reclamação sobre o cumprimento de suas tarefas ou sobre prejuízos para a administração pública (BRASIL, 2018a, *Online*).

Foi alegado, também como defesa, que o Parecer da AGU nº GQ-145 não deve ter natureza vinculante ou normativa e, portanto, “não poderia JAMAIS estabelecer o teto semanal para a jornada de trabalho dos servidores que se encontram em situação de acumulação”. A única argumentação trazida como fundamento foi a de que “o texto da



Constituição Federal não prevê tal situação, haja vista que exige apenas a compatibilidade de horários” (BRASIL, 2018a, *Online*).

Em contrapartida, o Ministério Público Federal afirmou que, o fato de se entender pela impossibilidade do TCU ou da AGU limitarem a jornada máxima do servidor, “não se segue a impossibilidade de se considerarem os fundamentos legais de seus pontos de vista para a decisão do caso” (BRASIL, 2018a, *Online*). Ademais, entendeu que:

Impossibilidade de acumulação de dois cargos de enfermagem com jornada superior a 60 horas semanais, sem se privar a impetrante de gozar regularmente dos intervalos interjornadas e do repouso semanal prescritos na CLT como indispensáveis à realização dos direitos trabalhistas dos artigos 7º, XIII e XV; 37, XVI; e 39, § 3º, da Constituição.

O Ministro Lewandowski, no entanto, ressaltou que o STF reiteradamente vem se posicionando no sentido de negar a limitação de jornada estabelecida pela AGU, pois a Constituição Federal possibilita a acumulação de cargos na área de saúde, quando verificada a compatibilidade de horários. Nesse mesmo sentido, inclusive, já havia decidido em processo anterior de 2012⁴.

Finalmente, a decisão mais atual do STF sobre o assunto (e objeto de análise desse artigo) é o AG.REG. no RE 1.094.802 de 11 de maio de 2018. Esse processo teve o Ministro Alexandre de Moraes como Relator.

Na própria Ementa do julgado vem estabelecido que a “decisão agravada apresenta orientação afinada com a jurisprudência pacífica do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL”, por isso, a Primeira Turma, por unanimidade, julgou o agravo no seguinte sentido: “a acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexistente tal requisito na Constituição Federal” (BRASIL, 2018b, *Online*).

Vale ressaltar que, um dos pedidos da agravante, nesse caso, foi o de que houve, por parte de STF, análise e interpretação sistemáticas da Constituição Federal, pois a decisão agravada contrariava diversos dispositivos constitucionais quando verificados em conjunto

⁴ Acórdão proferido no julgamento do Recurso Extraordinário 633.298-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 14/2/2012: “**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**” (BRASIL, 2018a, *Online*).



(BRASIL, 2018b, *Online*). No entanto, esse pedido foi desconsiderado porque esse estudo não foi feito.

Antes de compreender o acerto ou não desse formato de decisão, segundo os critérios definidos por Robert Alexy, é necessário conhecer a teoria desse autor alemão. Dessa forma, o próximo tópico será reservado à explicação do seu método de colisão de princípios.

2 METODOLOGIA DE ROBERT ALEXY PARA COLISÃO DE PRINCÍPIOS

Robert Alexy (2008, p. 90-91) tem seu próprio modo de diferenciar princípios de regras. Para ele, a principal distinção consiste no seguinte: os princípios são mandamentos de otimização e, portanto, “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”; já as regras são normas que, ou são sempre satisfeitas, ou não.

No caso de um conflito entre regras, existem duas soluções viáveis: ou introduz uma cláusula de exceção que resolva o conflito ou uma das regras deverá ser declarada inválida. Se houver uma colisão entre princípios, a depender das condições do caso concreto, um princípio terá precedência em face de outro; mudando a situação, poderá acontecer do princípio anteriormente “prejudicado” prevalecer, dessa vez, sobre o primeiro (ALEXY, 2008).

Assim, quando há colisão entre princípios, não acontece de um invalidar o outro, eliminando-o do ordenamento jurídico. Na verdade, eles continuam convivendo até serem colididos em um caso diferente. Esse “confronto” sempre será resolvido pelo critério do sopesamento, objetivando definir uma “relação de precedência condicionada entre os princípios”, com base nas circunstâncias do fato (ALEXY, 2008, p. 96).

Essa relação de precedência condicionada resulta em uma estrutura de solução de colisões, chamada por Alexy (2008) de lei de colisão⁵. Essa lei tem como importância demonstrar que não existe precedência absoluta entre princípios e que a ponderação sempre acontecerá nas circunstâncias do caso concreto.

⁵ Lei de colisão: “Se o princípio P1, tem precedência em face do princípio P2 sob as condições C: (P1 P P2) C, e se do princípio P1, sob as condições C, decorre a consequência jurídica R, então, vale uma regra que tem C como suporte fático e R como consequência jurídica: C → R” (ALEXY, 2008, p. 99). Em outras palavras, toda vez que ocorrer um conflito entre P1 e P2 sob as condições C, sempre P1 irá prevalecer e resultará na consequência jurídica R.



Alexy (2008), quando escreve sobre os resultados de sopesamento, usa como exemplo o caso Lebach⁶ para demonstrar como o Tribunal Constitucional Federal alemão usou a lei de colisão para resolver o problema. A decisão se desenvolveu em três etapas: 1) constatou-se uma colisão entre a proteção da personalidade (P1) e a liberdade de informar por meio de radiodifusão (P2), P1 levaria à proibição e P2 à permissão da exibição do programa; 2) verificou-se uma precedência geral da liberdade de informar (P2) no caso de uma informação atual sobre atos criminosos (C1), assim P2 prevaleceria sobre P1 em casos C1; 3) contudo, decidiu-se que a repetição dessa história não se revestia mais de interesse atual pela informação e colocava em risco a ressocialização do autor (C2), portanto, a proteção da personalidade (P1) teve precedência sobre a liberdade de informar (P2), significando a proibição de veicular a notícia (C2 → R) .

Outro critério fundamental da teoria de Alexy (2008) é a máxima da proporcionalidade que, por sua vez, é composta por três máximas parciais: 1) a necessidade consiste na escolha do meio (se existir mais de um) que menos irá intervir em outro princípio; 2) a adequação exclui meios que prejudiquem outros princípios⁷; 3) já a proporcionalidade em sentido estrito consiste na verdadeira ponderação, pois irá analisar quais são as vantagens e os prejuízos causados pela adoção de uma determinada medida.

Constata-se que os princípios da adequação e da necessidade expressam a lógica de algo que pode ser aplicado da melhor forma na prática, evitando maiores desvantagens, por isso são relacionados à otimização das possibilidades fática. No caso da proporcionalidade em sentido estrito, sempre irá existir custos e sacrifícios que não poderão ser evitados, tornando-se necessária uma ponderação, assim, refere-se à otimização de possibilidades jurídicas (ALEXY, 2003).

⁶ “A emissora de televisão ZDF planejava exibir um documentário chamado ‘O assassinato de soldados em Lebach’. Esse programa pretendia contar a história de um crime no qual quatro soldados da guarda de sentinela de um depósito de munição do Exército Alemão, perto da cidade de Lebach, foram mortos enquanto dormiam e armas foram roubadas com o intuito de cometer crimes. Um dos condenados como cúmplice nesse crime, que, na época prevista para a exibição do documentário, estava perto de ser libertado da prisão, entendia que a exibição do programa, no qual ele era nominalmente citado e apresentado por meio de fotos, violaria seu direito fundamental garantidos pelos arts. 1º, §2º, e 2º, §1º, da Constituição alemã, sobretudo porque sua ressocialização estaria ameaçada” (ALEXY, 2008, p. 99-100).

⁷ “Se M1 não é adequada para o fomento ou a realização do objetivo Z – que ou é requerido por P1 ou idêntico a ele -, então, M1 não é exigida por P1. Para P1 é, portanto, indiferente se se adota a medida M1, ou não. Se, sob essas condições, M1 afeta negativamente a realização de P2, então a adoção de M1 é vedada por P2 sob o aspecto da otimização em relação às possibilidades fáticas” (ALEXY, 2008, p. 120).



Alexy (2003), então, afirma que o princípio da proporcionalidade estrita resultará em uma regra, denominada de lei da ponderação, a qual determinará que o grau de afetação de um dos princípios depende do grau de importância da satisfação do outro.

Essa lei permite verificar que a ponderação se compõe de três passos: 1) identificação de todos os elementos técnicos fundamentais que compõem as colisões para tentar evitar distorções no momento do sopesamento; 2) comprovação da importância de cumprimento do princípio em sentido contrário, identificando a relação de primazia entre um princípio e outro; 3) comprovação de que a importância do cumprimento de um princípio justifica o prejuízo do outro em sentido contrário (ALEXY, 1999).

Diante disso, toda decisão obtida através do processo de ponderação deverá objetivar a concordância prática que, segundo José Canotilho (1999 apud FERREIRA, 2010, p. 130), é o princípio que “impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros”.

Por fim, Natália Ferreira (2010, p. 142) afirma que para Alexy:

[...] a solução da colisão não é significativa somente para o caso concreto, pois através dela serão estabelecidas relações de prioridade, que poderão influenciar na decisão de novos casos. Ele prossegue afirmando que as relações de prioridade estabelecidas em um caso concreto não podem fornecer uma única resposta para cada situação, pois pode existir um novo caso com combinações de características diversas, porém, essas relações possibilitam um procedimento de argumentação que não ocorreria sem elas.

Depois de estudado a teoria de Alexy sobre colisões de princípios, passa-se para a análise do julgamento do Supremo Tribunal Federal referente a limitação de jornada em casos de acumulação de cargo ou emprego público, mais especificamente dos profissionais da saúde.

3 ANÁLISE DO JULGAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (AG.REG. NO RE 1.094.802) SOB A ÓTICA DE ROBERT ALEXY

O Agravo Regimental no RE 1.094.802 julgado em 2018 pelo STF trata da discussão sobre a possibilidade de acumulação de dois cargos de enfermagem com carga horária total superior sessenta horas semanais. Observa-se, em um primeiro momento, que alguns princípios e direitos fundamentais são aplicáveis ao caso:

3.1 Direito fundamental à profissão (P1)



Ao versar sobre o exercício de atividade profissional pública, “pode ser sustentado que sua base constitucional deriva do direito fundamental à profissão” (MANZZUOLI; ALVES, 2013, p. 37), do art. 5º, XIII: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (BRASIL, 1988, *Online*).

Nesses termos, uma pessoa é livre para poder trabalhar naquilo que melhor lhe aprouver, sendo exigido apenas, num primeiro momento, a qualificação profissional se houver lei regulamentando. Assim, verifica-se que esse princípio da liberdade profissional advém de um princípio mais amplo: a liberdade geral do indivíduo.

Assim, assegurar esse direito fundamental é essencial, pois, Segundo Philip Pettit (2007, p. 272), a liberdade é importante porque traz consigo implicações práticas para a consecução das finalidades de uma democracia.

3.2 *Direito fundamental à saúde (P2)*

Outro direito essencial a qualquer ser humano é o de possuir uma vida com saúde. A Constituição Federal estabelece essa importância quando define no seu art. 196 que a “saúde é direito de todos e dever do Estado”. No mesmo artigo, vai preocupar-se em dizer que o Estado é responsável por garantir e promover a saúde dos seus cidadãos com programas 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” (BRASIL, 1988, *Online*). Ou seja, além da atividade combativa de doenças, o Estado também é responsável por ações preventivas.

Entende-se que o “direito à saúde do trabalhador, como espécie da saúde em geral, é *um direito humano*. Por isso, é um direito inalienável, imprescritível e irrenunciável” (SILVA, 2012, p. 58). Assim, tanto o Estado deve resguardar a saúde dos trabalhadores como, também, preveni-los de possíveis doenças.

A preocupação com a limitação da jornada de trabalho de alguém é buscar proteger a sua saúde, pois Arnaldo Süssekind (apud SILVA, 2012) dizia que essa medida era fundamental, principalmente, por três motivos: 1) visa combater os problemas psicofisiológicos oriundos do excesso de serviço; 2) possibilita ao trabalhador o convívio social e familiar; 3) acarreta melhor rendimento no trabalho (eficiência) e, ainda, restringe o gasto com futuras aposentadorias por invalidez.



No Agravo analisado, a atividade exercida em jornada superior a sessenta horas semanais era a de enfermagem. Vários estudos⁸ comprovam o alto grau de impacto que essa profissão comete na saúde física e mental daqueles que a praticam.

Um exemplo de pesquisa empírica, que demonstra esse problema, foi a feita por Clara Rennó quando analisou enfermeiras da clínica médico-cirúrgica de um Hospital Universitário do Estado do Rio de Janeiro em 2015, utilizando o método quanti-qualitativo.

Constatou-se que a enfermagem é caracterizada por “longas jornadas de trabalho, multiplicidade de funções, necessidade constante de atenção, esforço físico intenso e adoção de posturas incômodas” (RENNÓ, 2015, p. 78). Afirma que pela própria natureza da profissão a atenção é altamente demandada e essencial para trabalho, significando, muitas vezes, sobrecarga cognitiva e fadiga. “Como consequência pode haver redução na capacidade de direcionar atenção, refletindo no planejamento e execução da atividade” (SANTOS; GUIRARDERLLO, 2007 apud RENNÓ, 2015, p. 80).

Outros estudos relataram que “toda essa sobrecarga pode gerar danos à saúde desses profissionais, levando ao absenteísmo, queda da qualidade da assistência ou ao desejo de abandono da profissão”. Além disso, relatam que “o trabalho em hospitais, de per si, já é requisito para o adoecimento, dada a rotina a que são submetidos esses trabalhadores” (ELIAS; NAVARRO, 2006; GRIEP et al, 2013; López- Montesinos, 2013, DA SILVA et al, 2013).

Por fim, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao publicar o Relatório: “Segurança e Saúde no Centro do Futuro do Trabalho” de 2019, estabeleceu, primeiramente, que “visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas as pessoas”, ou seja, seu conteúdo abrange todas as formas de trabalho (independentemente do regime jurídico adotado), inclusive os prestadores de serviços por contrato civil e os servidores públicos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2019, p. 1).

⁸ “Alguns estudos têm revelado frequência elevada de transtornos mentais comuns entre os profissionais investigados, associada a situações de risco, conforme modelo demanda-controle, especialmente as com altas demandas. Abordando a relação trabalho-saúde entre enfermeiros do Programa de Saúde da Família em parte da grande São Paulo, Santos identifica, no cotidiano do trabalho desses profissionais, situações de alta exigência emocional, acarretando desgaste físico e mental” (BRAGA; CARVALHO; BINDER, 2010, p. 1588).



No relatório, a OIT (2019, p. 49) estabelece, dentre outras informações, que:

Os horários de trabalho excessivos⁹ estão associados à fadiga crônica, que pode resultar em doenças cardiovasculares, distúrbios gastrointestinais ou no declínio da saúde mental¹⁰, incluindo o aumento dos níveis de ansiedade, depressões e distúrbios do sono.

Portanto, mostra-se a grande relevância de se assegurar o direito à saúde de uma pessoa, principalmente de um profissional dessa área, pois ele será responsável por cuidar da vida e do bem-estar dos seus pacientes.

3.3 Princípio da eficiência do serviço público (P3)

O fundamento para a criação da regra geral de proibição de acumulação de cargos pode ser atrelado ao princípio da eficiência do serviço público, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

O princípio da eficiência também aparece na Constituição explicitamente em outros artigos, tais como: art. 74, II e art. 144, §7º e, implicitamente, como no art. 175, além de ser tratado pela doutrina e jurisprudência como sendo inerente a toda atividade pública.

Tal princípio, se considerado em relação à atuação do agente, requer “o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados” (CARVALHO FILHO, 2015, apud PRETO, p. 23). Nesse sentido, não seria interessante para a administração pública que o servidor exercesse mais de um cargo ou função em jornada excessiva, pois desempenharia as duas atividades de maneira não totalmente satisfatória, principalmente pelo cansaço da jornada dupla.

Na maioria dos hospitais, a própria condição de trabalho de enfermagem é “inconcebível, doentia e contradiz todas as regras básicas para ambientes saudáveis em todos os aspectos”. Esses fatores, por si só, já afetam a qualidade do serviço. Ocorre que, nesses ambientes, são tratados de problemas de saúde da população, fazendo-se necessário, para um bom atendimento, a “presença de profissionais ‘sadios’, capazes de oferecer um cuidado humanizado”. Portanto, a eficiência ficará comprometida quando os profissionais estiverem esgotados, apáticos, dominados por estresse e com conseqüente insatisfações (DA SILVA et al., 2006, p. 444).

⁹ Para a OIT (2019), o trabalho que passa de 48 horas semanais já está sob o risco de ser considerado excessivo e de trazer problemas para a saúde.

¹⁰ Ver matéria escrita pela Folha de S. Paulo (2017, *Online*) intitulada: “Doença mental afasta 100 mil por ano”.



Evidencia-se a preocupação com o “primado da coisa pública” ou supremacia do interesse público sobre o privado. Assim, se dois interesses forem contrapostos, um representativo da coletividade e outro do particular, será aplicada *prima facie* a supremacia do interesse público, que somente pode ser afastado pelas condições fáticas e jurídicas do caso concreto¹¹.

Ademais, o cuidado com a eficiência do serviço hospitalar é fundamental, pois o Direito brasileiro adotou a chamada teoria da responsabilidade objetiva do Estado¹². Uma pesquisa apresentada em uma reportagem, noticiada no sítio da “Globo.com” (G1) em setembro de 2018, mostrou que o atendimento precário mata mais que a falta de acesso à médicos¹³. Afirma que, “no Brasil, são 153 mil mortes por ano por causa de atendimento médico de má qualidade”. Ou seja, nesses casos o Estado responderia diretamente pelas mortes em função da falta de eficiência.

Diante desses fatos, este artigo não busca apontar que a Administração deva exigir exclusividade de seus servidores, porém, como a responsabilidade do Estado é objetiva, existe o dever de zelar pelo compromisso de não submeter seu próprio pessoal à dupla jornada desgastante.

No ambiente privado, como o particular responde pelos seus próprios atos, tem o poder de decidir, por sua conta e risco, o quanto quer trabalhar. Já na esfera pública, o interesse da coletividade e a responsabilidade de Estado têm o poder de limitar o interesse exclusivo do particular para assegurar a proteção de um todo.

¹¹ “[...] pode conceituar a norma constitucional da supremacia do interesse público como um mandamento de otimização: ela impõe que o interesse da coletividade seja realizado na maior medida possível, justificando inclusive a sua prevalência sobre outros interesses igualmente albergados no ordenamento jurídico. O que determinará, em definitivo, se esse interesse prevalecerá ou não serão as circunstâncias do caso concreto, que definirão uma relação de precedência condicionada: diante daquelas condições, estará justificada a preponderância do princípio. A resolução da colisão se dará mediante o recurso à técnica da ponderação e ao princípio da proporcionalidade” (HACHEM, 2011, p. 376).

¹² “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal” (DA SILVA, 2001, p. 651).

¹³ A presidente da Comissão de Saúde Global de Alta Qualidade, Dra. Margaret E Kruk disse que: “O impacto de cuidados de má qualidade vai muito além da mortalidade, mas pode levar a sofrimento desnecessário, sintomas persistentes, perda de função e falta de confiança no sistema de saúde. Outros efeitos colaterais são recursos desperdiçados e gastos catastróficos com a saúde. Dado as nossas descobertas, não é de surpreender que apenas um quarto das pessoas em países de baixa e média renda acreditem que seus sistemas de saúde funcionam bem” (G1, 2018, *Online*).



O princípio da eficiência não é utópico, uma vez que existem mecanismos internos e externos de controle e só não será eficazmente respeitado, caso não haja, dentro da própria Administração Pública, as disposições morais que ela mesma defende.

3.4 Sopesamento

Diante de todas as considerações, é possível analisar, sob a visão de Alexy, como seria o tratamento da problemática da acumulação de cargos e duração do trabalho em uma decisão na mais alta Corte judicial do país.

Estar-se diante de um conflito entre dois interesses amparados pelo Direito positivo, um representativo da coletividade (um bom serviço prestado por servidor que não trabalhe exacerbadamente) e outro do particular (servidor que poderia ser detentor de mais de um vínculo com a Administração Pública). *Prima facie* importaria a aplicação da supremacia do interesse público sobre o privado, o qual somente poderia ser afastado pelas condições fáticas e jurídicas do caso concreto.

Identificado os elementos aplicáveis à situação em análise, passa-se para o exame da precedência dos princípios em dois casos distintos em que a acumulação se procede: a) escassez de pessoas que aceitem trabalhar no local (C1) e b) falta de escassez de pessoas que aceitem trabalhar no local (C2).

Na hipótese de regiões precárias do país em que não há disponibilidade de profissionais da saúde, realmente existiria uma dificuldade de encontrar alguém que já não exerça outra função em lugar diverso. A liberdade profissional, aqui, irá prevalecer (independentemente do tempo de jornada acumulada), pois também beneficiaria a comunidade deficiente de profissionais da saúde. Nesse caso específico, o interesse público da coletividade seria o de ter atendimento de saúde, prevalecendo, inclusive, sobre os aspectos individuais do trabalhador e da qualidade do serviço.

Assim, sendo: $(P1 \text{ P } P2+P3)$ C1, P1 prevalecerá e resultará na aceitação do acúmulo dos cargos em jornada excessiva (R1), ou seja, $(C1 \rightarrow R1)$, pois estaria sendo salvaguardado a vida e o bem-estar das pessoas daquela localidade específica.

Porém, se no local da contratação do serviço não houver escassez de profissionais qualificados que queiram trabalhar, então prevaleceria a qualidade do serviço e a prevenção



de doenças do trabalhador, devendo ser analisada a jornada ao qual este estaria sendo submetido.

Se fosse um serviço semanal de muitas horas (por exemplo, mais de sessenta horas), restaria comprovado o grau de impacto que, com o tempo, é gerado no profissional e, conseqüentemente, na qualidade do serviço. É dever da Administração considerar essa questão, pois, aqui, o Estado tem dois tipos de responsabilidades: 1) uma objetiva pelas ações de seus servidores e 2) a de prevenção de doenças de qualquer cidadão, inclusive daqueles que lhe prestam serviços.

Dessa forma: (P1 P P2+P3) C2, P2+P3 prevalecerão e o resultado será a invalidade do acúmulo dos cargos em excesso de horas (R2), pois a liberdade profissional será limitada por outros princípios que garantem em maior medida o interesse da coletividade.

O STF, ao julgar o Agravo Regimental no RE 1.094.802, não analisou nenhum desses aspectos relatados neste artigo, nem ao menos indicou a cidade em que o serviço de saúde estava sendo acumulado. Sabe-se que a agravante foi a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, localizada em Pernambuco, e que essa empresa trabalha com gestão de hospitais universitários federais, portanto, em regiões com grandes demandas de profissionais especializados capazes de exercer a profissão com qualidade (não seria necessário contratar alguém em condição de trabalho excessivo).

O Supremo, também, não levantou a discussão sobre o conceito de “compatibilidade de horário” nem, ao menos, indicou a carga horária ao qual o trabalhador se submetia, apenas afirmando trabalhava mais do que sessenta horas.

Houve um pedido de análise sistemática da Constituição e não apenas do seu art.37, XVI, “c”, porém o STF se restringiu a afirmar que estava julgando de acordo com um entendimento uniforme da Corte, não fazendo maiores considerações sobre o caso.

Mesmo o assunto, atualmente, continuar controverso, o Supremo não propôs um estudo mais minucioso sobre o conceito de compatibilidade de horários, limitando-se a apenas a fazer uma interpretação estritamente literal, desconsiderando outros fatores igualmente importantes.



Portanto, verifica-se que o Agravo em questão não se utilizou de uma metodologia de julgamento baseada nos ensinamentos de Robert Alexy, pois a simples imposição de um comando legal, sem ser feito uma verdadeira análise construtiva baseada em toda uma ciência jurídica, não está em conformidade com as próprias atribuições de uma Corte Suprema que seria a de interpretar a Constituição como uma unidade, sem deixar de considerar a força normativa dos princípios.

CONCLUSÃO

Depois de analisadas as visões de alguns órgãos administrativos e judiciais (AGU, TCU, STJ e STF) sobre o assunto da possibilidade ou não de limitar a acumulação de cargos públicos em jornadas excessivas, verificou-se que existe uma divergência sobre a extensão da interpretação do conceito de “compatibilidade de horário” contida na norma constitucional.

Há, de um lado, os que defendem, exclusivamente, a não-simultaneidade de horários, baseada na interpretação restritiva do texto constitucional. Por outro lado, existem os que dizem que também deve ser considerado a duração razoável do trabalho que permita ao servidor viver com saúde e dignidade em todas as suas dimensões. Ainda se preocupam com o bom serviço da administração pública, baseando-se no princípio da eficiência.

Na segunda parte do artigo, foi estudado o método de Robert Alexy sobre colisão de princípios, passando por conceitos importantes como os de mandamentos de otimização, lei de colisão, máxima da proporcionalidade e lei de ponderação. O objetivo dessa parte do trabalho consistiu em demonstrar como o autor alemão defende que deve ser feito para melhor decidir casos em que há princípios aplicáveis, porém, contrapostos.

Analisou-se, depois, o Agravo Regimental no RE 1.094.802, julgado em 2018 pelo STF, sob a perspectiva da colisão de princípios aplicada por Alexy, verificando algumas distorções sobre o modo como o Supremo resolveu o caso concreto sem levar em consideração fatores fundamentais para solução do conflito. Verificou-se que não foi utilizado o passo a passo que seria necessário para se chegar a uma lei de colisão.

Por fim, foi demonstrado como essa decisão deveria ter sido procedida utilizando os ensinamentos de Alexy, sopesando os princípios aplicáveis aos fatos específicos e chegando a conclusões diversas das feitas pelo julgamento do STF.

REFERÊNCIAS





ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso Da Silva. São Paulo: Maleiros Editores, 2008.

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito democrático. **Revista de direito Administrativo**, v. 217, p. 67-79, 1999.

ALEXY, Robert. Constitutional rights, balancing, and rationality. **Ratio Juris**, v. 16, n.2, p. 131-140, 2003.

BRAGA, Ludmila Candida de; CARVALHO, Lidia Raquel de; BINDER, Maria Cecília Pereira. Condições de trabalho e transtornos mentais comuns em trabalhadores da rede básica de saúde de Botucatu (SP). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 1585-1596, 2010.

BRASIL, Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. **Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL, Advocacia Geral da União. **Parecer n. GQ 145 de 30 de março de 1998. Publicado no Diário Oficial da União em 01 de abril de 1998**. Disponível em: <<https://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8324>>. Acesso em 18 jun. 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RO em MS n. 34.257/DF – Publicação: 1º de fevereiro de 2018a**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=313620533&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AG.REG. no RE 1.094.802 – Publicação: 11 de maio de 2018b**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14872013>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **MS 19.336/DF – Primeira Sessão: julgado em 26 de fevereiro de 2014**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153317423/mandado-de-seguranca-ms-19336-df-2012-0225637-7/relatorio-e-voto-153317434>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Informativo 632 – Publicação: 28 de setembro de 2018c**. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL, TCU. Portal de pesquisa textual do Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2133/2005. Primeira Câmara: sessão 13 de setembro de 2005**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25037/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em 18 jun. 2019.

BRASIL, TCU. **Acórdão nº 2242/2007– Plenário: sessão 24 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20071024/TC-022-252-2007-1.doc>>. Acesso em 18 jun. 2019.

BRASIL, TCU. Portal de pesquisa textual do Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1336/2012 - Plenário: sessão 30 de maio de 2012**. Disponível em:





<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1234482/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em 18 jun. 2019.

COELHO, Gabriela. **AGU revoga parecer que limitava acúmulo de cargos públicos a 60h**. ConJur: 30 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-30/agu-revoga-parecer-limitava-acumulo-cargos-publicos-60h>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

DA SILVA, Bernadete Monteiro et al. Jornada de trabalho: fator que interfere na qualidade da assistência de enfermagem. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 15, n. 3, p. 442-448, 2006.

DA SILVA, Jorge Luiz Lima et al. Estressores na atividade gerencial do enfermeiro: implicações para saúde. **Avances en Enfermería**, v. 31, n. 2, p. 144-152, 2013.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. Ed. Ver. E atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

ELIAS, Marisa Aparecida; NAVARRO, Vera Lúcia. A relação entre o trabalho, a saúde e as condições de vida: negatividade e positividade no trabalho das profissionais de enfermagem de um hospital escola. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 14, n. 4, 2006.

FOLHA DE S. PAULO. **Doença mental afasta 100 mil por ano**. Publicação: 11 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/empregos/ce1102200704.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

FERREIRA, Natália Braga. Notas sobre a teoria dos princípios de Robert Alexy. **Revista Eletrônica do Curso de Direito–PUC Minas Serro**, n. 2, p. 117-142, 2010.

G1. **Atendimento precário mata mais do que a falta de acesso a médicos, diz estudo**. Ciência e Saúde: 06 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2018/09/06/atendimento-precario-mata-mais-do-que-a-falta-de-acesso-a-medicos-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em: 22 jun. 2019

GRIEP, Rosane Härter et al. Enfermeiros dos grandes hospitais públicos no Rio de Janeiro: características sociodemográficas e relacionadas ao trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 66, p. 151-157, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LÓPEZ-MONTESINOS, M^a José. Estudo psicossocial das consequências do trabalho dos enfermeiros hospitalares como gestão de recursos humanos. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 21, p. 61-70, 2013.

MAZZUOLI, Valério; ALVES, Waldir. Acumulação de cargos públicos: Uma questão de aplicação da constituição. São Paulo: **Revista dos tribunais**, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Segurança e Saúde no Centro do Futuro do Trabalho: Tirando partido de 100 anos de experiência**. Lisboa: OIT, 2019.

PRETO, Alexandre Rogério. **Compatibilidade de horários na acumulação de cargos públicos: uma abordagem sob a ótica da eficácia das normas constitucionais**. Monografia da UFSC: Florianópolis, 2017.



RENNÓ, Clara de Oliveira. **Posto de enfermagem: um estudo sobre carga de trabalho e custos humanos, sob a ótica da ergonomia.** Programa de pós-graduação em enfermagem e biociência na Unirio: Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. Limitação do tempo de trabalho e proteção à saúde dos trabalhadores: uma análise dos sistemas jurídicos brasileiro e espanhol. **Revista TRT 6 - DOCTRINA**, p. 57-81, 2012.

