



Governo do Estado de Roraima
Procuradoria-Geral do Estado de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

PARECER 699/2022 PGE/GAB/ADJ/CP

PARECER N.º: 699/2022/COORDENADORIA DE PESSOAL/PGE/RR

PROCESSO SEI N.º: 20101.028918/2022.14

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE RORAIMA – SESAU/RR

ASSUNTO: EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO. REGIME DE PLANTÃO. INTERVALO INTERJORNADA E INTRAJORNADA.

EMENTA: CONSULTA. JORNADA DE TRABALHO. INTERVALO INTERJORNADA E INTERVALO INTRAJORNADA. REGIME DE PLANTÃO CONSTITUI REGIME DIFERENCIADO. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DO INTERVALO INTRAJORNADA PARA SERVIDORES PLANTONISTAS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretária Adjunta de Estado da Saúde de Roraima, por meio do Ofício n.º 17/2022/SESAU/CGAN/DEPLP (SEI 4829469), para análise e emissão de parecer jurídico desta Procuradoria-Geral do Estado quanto à “*situação trazida pelo Ofício n.º 114/2022/GAB/PRES (EP. [4773982](#)), em que o Conselho Regional de Enfermagem de Roraima - COREN/RR questiona acerca da quantidade de horas de descanso a serem destinadas aos profissionais de enfermagem que atuam em regime de plantão (noturno e diurno) nas unidades de saúde do Estado*”.

Ademais, no Ofício solicita-se orientação e indicação de existência ou não de norma regulamentadora sobre a questão supratranscrita, aplicável aos servidores públicos do Estado de Roraima; e, caso não haja, qual seria a solução jurídica para dirimir o contexto apresentado.

É o relato do necessário.

Segue Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil predica como um dos princípios fundamentais da Administração Pública o Princípio da Legalidade, sendo este vetor de todos os atos praticados pelo Administrador. A não observância do referido princípio implica em crime de improbidade administrativa daquele que o praticou.

Pelo Princípio da Legalidade, o administrador tem a sua atividade sujeita aos ditames da lei. Consoante festejada lição de Hely Lopes Meirelles: *“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.*

Ademais, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, na obra Curso de Direito Administrativo, 14ª edição, página 83, o Princípio da Legalidade: *“[...] É o fruto da submissão do Estado à lei. A consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de consequente, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei”.*

E continua o citado autor: *“[...] o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, pô-las em prática.”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003, p. 92).

Lúcia Valle Figueiredo leciona que o Princípio da Legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador à lei, pois obriga, necessariamente, a submissão também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e aos princípios constitucionais.

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos

Nesse sentido, a Administração Pública apenas pode executar atos previstos em lei, sob pena de praticar ato inválido. A lei é pressuposto de validade para os atos da Administração, que não tem poder para agir sem previsão legal.

2.2 – DO REGIME DE PLANTÃO

O regime de plantão também é denominado, pela doutrina e pela jurisprudência, como regime de revezamento. Os turnos de escalas de serviço são designados, geralmente, pelo produto que representa o período de trabalho e o de folga posterior. Assim, por exemplo, uma sequência de turnos de 6 (seis) horas é representada pela equação 6x18 (seis por dezoito), uma vez que se dá na proporção de um turno por dia para cada trabalhador, totalizando 24 (vinte e quatro) horas o período de trabalho e o de descanso ou folga.

O autor Claudionor Rocha explica que *“essa representação é chamada de escala, sendo que as mais comuns são as de 12 ou 24 horas de trabalho contínuo, variando o período de folga posterior”* [1]. Nas jornadas comuns de trabalho, chamadas de horário comercial, considerando a de 8 (oito) horas como exemplo, a escala seria de 8 (oito) horas por 16 (dezesesseis) horas, ou seja, um período de trabalho por dois períodos de descanso. Registra-se que as escalas mais comuns que fogem à escala tida como de horário comercial são as de 12x36, 12x60, 24x48, 24x72 e 24x96.

Evidentemente, o regime de plantão 12x36 é exceção à regra geral da jornada de trabalho. A Constituição da República Federativa de 1988, no seu artigo 7º, inciso XIII, garantiu aos trabalhadores urbanos e rurais a duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e a 44 (quarenta e quatro) horas semanais, facultando a compensação de horários e a redução de jornada mediante acordo ou convenção coletiva.

Por força do artigo 39, § 3º, da Constituição da República Federativa de 1988, a mesma limitação da duração do trabalho normal aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, qual seja, jornada de trabalho não superior a 8 (oito) horas diárias e a 44 (quarenta e quatro) horas semanais, também foi estendida aos servidores públicos.

2.3 – DOS INTERVALOS INTERJORNADA E INTRAJORNADA

A autora Vólia Bonfim Cassar^[2] conceitua intervalos como:

“Os intervalos ou períodos de descanso são lapsos temporais, remunerados ou não, dentro ou fora da jornada, que têm a finalidade de permitir a reposição das energias gastas durante o trabalho, proporcionar maior convívio familiar, social e, em alguns casos, para outros fins específicos determinados pela lei, tais como alimentação, amamentação etc”.

Os intervalos intrajornada ocorrem dentro do expediente de trabalho e podem ser computados ou não como tempo de trabalho efetivo. Já os intervalos entrejornadas ou interjornadas são os descansos existentes entre um dia e outro de trabalho.

As relações de trabalho no setor público são regidas pelo regime estatutário, que é o instituído por uma lei ou por um conjunto de leis emanados por cada ente federativo (União, Estados e Municípios). Este regime jurídico de trabalho estabelece os direitos, deveres, garantias, vantagens, proibições e penalidades que devem regular o relacionamento entre o servidor e a Administração Pública.

Observando-se o disposto no artigo 39, da Constituição da República Federativa do Brasil^[3], bem como o artigo 40, da Constituição do Estado de Roraima^[4], no âmbito estadual, foi editada a Lei Complementar Estadual n.º 53 de 31 de dezembro de 2001 – Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado de Roraima.

Neste espeque, a Lei Complementar Estadual n.º 53, de 2001 determina sobre a jornada de trabalho:

“Art. 19. O servidor cumprirá jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes ao respectivo cargo, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.

§ 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

§ 2º O disposto neste art. não se aplica à duração de trabalho estabelecida em leis especiais”. (Grifo não original).

Depreende-se do dispositivo que o servidor cumprirá jornada de trabalho estabelecida em face das atribuições relativas ao cargo, porém tal disposição não se aplica à duração de trabalho prevista em leis especiais.

Diante de tais elucidações, responder-se-á ao Ofício de consulta. Trata-se de solicitação de análise quanto à “situação trazida pelo Ofício n.º 114/2022/GAB/PRES (EP. [4773982](#)), em que o Conselho Regional de Enfermagem de Roraima - COREN/RR questiona acerca da quantidade de horas de descanso a serem destinadas aos profissionais de enfermagem que atuam em regime de plantão (noturno e diurno) nas unidades de saúde do Estado”.

Primeiramente, cabe destacar que os profissionais de enfermagem são regidos pela Lei Ordinária Estadual n.º 1475, de 18 de maio de 2021, cujo teor dispõe sobre o “*Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR) dos servidores, profissionais e trabalhadores de saúde do Estado de Roraima e dá outras providências*”.

A citada Lei determina nos seus artigos 8º e 9º acerca da jornada de trabalho dos servidores profissionais e trabalhadores da saúde, seguem, respectivamente:

“Art. 8º A jornada de trabalho dos servidores, profissionais e trabalhadores de saúde que compõem este PCCR, ressalvadas as exceções previstas em lei, é de:

I - 20 (vinte) horas semanais para: Médico Generalista (20h) e Médico Especialista (20h), e Cirurgião-Dentista Generalista e Cirurgião-Dentista Especialista;

II - 24 (vinte e quatro) horas semanais para: Tecnólogo em Radiologia e Técnico em Radiologia;

III - 30 (trinta) horas semanais para: Médico Generalista (30h) e Médico Especialista (30h), Assistente Social, Biólogo, Biomédico, Bioquímico, Educador Físico, Enfermeiro, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Físico Especialista em Radiodiagnóstico, Fonoaudiólogo, Nutricionista, Psicólogo, Sanitarista, Terapeuta Ocupacional, Técnico em Enfermagem, Técnico em Laboratório e Análises Clínicas, Técnico em Prótese Dentária, Técnico em Saúde Bucal, Técnico em Nutrição, Técnico em Histologia, Técnico em Citologia, Auxiliar de Enfermagem (cargo em extinção), Auxiliar de Prótese Dentária, Auxiliar de Saúde Bucal, Auxiliar de Anatomia e Necropsia e Auxiliar de Serviços de Saúde;

IV - 40 (quarenta) horas semanais para: Médico Generalista (40h) e Médico Especialista (40h), cargos em extinção.

Parágrafo único. Fica instituído o regime de 30 horas semanais para os profissionais Médicos Generalistas e Especialistas.

Art. 9º Os servidores, profissionais e trabalhadores de saúde deste PCCR poderão ter a jornada de trabalho organizada em regime de plantão, havendo interesse público, na forma disposta por ato do Secretário de Estado da Saúde”. (Grifo não original).

Destarte, verifica-se que não há previsão legal específica que assegure intervalo aos servidores que se sujeitam ao regime de plantão, de modo que não pode reconhecer-lhes tal direito, sob pena de inovação no ordenamento jurídico estadual.

Frisa-se a existência do Princípio da Supremacia do Interesse Público, o qual constitui um dos princípios fundamentais da Administração Pública. O autor José dos Santos Carvalho Filho^[5] explica que:

“As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo”. (Grifo não original).

Com efeito, compreende-se que a jornada de trabalho organizada na forma de regime de plantões é elaborada com observância do interesse público. Assim, a Administração Pública não pode conceder direitos não previstos em lei específica, sob pena de ofensa ao interesse público, em benefício de determinado particular.

Além disso, cabe citar entendimento dos Tribunais Pátrios a respeito da matéria:

“APELAÇÃO CÍVEL COM REMESSA NECESSÁRIA – FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO – SERVIDORES PLANTONISTAS DO Serviço de Atendimento Móvel de Urgência na Modalidade Pré-Hospitalar Móvel (SAMU) – AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NO ATO de suspensão – RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA RATIFICADA. 1. Por trabalharem sob regime diferenciado, não podem se ausentar do local de trabalho para gozar do intervalo intrajornada em horários fixos e pré-determinados, eis que tal fato certamente geraria falhas por descontinuidade ao serviço médico de urgência, o que não se pode admitir. 2. O serviço dos servidores escalados para o plantão do SAMU, não se coaduna com a reserva de uma hora destinada à alimentação, por exercerem a função em vigilância, sendo que tal fato não obsta que se alimentem no período de trabalho. 3. [...]. 5. Sentença Ratificada”. (TJ-MT, N.U 1012602-41.2016.8.11.0041, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 26/07/2021, Publicado no DJE 10/08/2021, grifo não original).

“Apelação cível - ação de cobrança - servidora municipal - Hospital Odilon Behrens - adicional de insalubridade e periculosidade - vedação ao recebimento cumulado - horas extras - intervalo intrajornada - regime de plantão 12x36 - Município de Belo Horizonte - Lei Municipal 7.169, de 1996 - Lei Municipal 9.154, de 2006 - previsão de compensação - insalubridade - grau máximo - perícia oficial - décimo terceiro - reflexos - ausência de prova de pagamento menor - apelação à qual se dá parcial provimento. 1. O Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Belo Horizonte confere ao servidor o direito de escolha de receber o adicional mais vantajoso, diante da impossibilidade de cumulação. 2. O Plano de Carreira dos Servidores do Hospital Odilon Behrens estabelece o regime de compensação para a jornada extraordinária realizada em sistema de plantão, motivo pelo qual incabível o pagamento de horas extras. 3. No regime de plantão de jornada de doze horas de trabalho para trinta e seis de folga, não há previsão legal de intervalo intrajornada, não sendo aplicáveis aos servidores estatutários as regras da CLT. 4. Constatado pela perícia judicial que o servidor trabalha em local com grau máximo de insalubridade, é devido o pagamento da diferença com o percentual que já recebe”. (TJ-MG - Apelação Cível 1.0024.13.242546-3/004, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues, julgamento em 26/10/2021, publicação da súmula em 28/10/2021, grifo não original).

“RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AGENTE DE SAÚDE I. CONDUTOR DE AMBULÂNCIA - SAMU. INTERVALO INTRAJORNADA. HORA EXTRA. Pretensão do autor ao reconhecimento do seu direito ao descanso/intervalo intrajornada de 1 hora, apostilando-se tal direito, bem como à condenação da ré ao pagamento das horas extras decorrentes da supressão do intervalo intrajornada alegadamente suprimido (equivalente a 30 minutos) e horas extraordinárias pelos períodos trabalhados além de sua jornada especial de trabalho cumprida em regime de plantão (12x36 h); ambas - horas extras e extraordinárias - acrescidas de 50% (cinquenta por cento). Inadmissibilidade. Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU: atendimento à população em situações de emergência e urgência médicas. Serviço público essencial. Regime especial de trabalho que dada a sua natureza (atendimento pré-hospitalar) não condiz com um intervalo intrajornada fixo de uma hora, eis que o descanso e alimentação dos servidores ocorre nos períodos havidos entre uma ocorrência e outra - períodos estes que, usualmente, superam a 60 minutos somados. Ausência de horário fixo para descanso e alimentação que, por si só, não caracteriza a alegada supressão do intervalo intrajornada, dada a dinâmica do serviço desempenhado pelo recorrente-autor; servidor municipal lotado no SAMU. Inaplicabilidade das regras celetistas atinentes ao intervalo intrajornada ao caso concreto. Servidor que não indicou de forma específica os dias e horas que supostamente teria trabalhado além de sua jornada, ônus do qual não se desincumbiu. Ausência de pedido determinado. Valores pleiteados a título de horas extras/extraordinárias não devidas. Legalidade da jornada diferenciada de trabalho imposta ao servidor. Sentença de improcedência mantida pelos seus próprios fundamentos. Recurso não provido”. (TJSP; Recurso Inominado Cível 1059640-88.2019.8.26.0053; Relator (a): Rubens Hideo Arai; Órgão Julgador: 3ª Turma - Fazenda Pública; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/11/2020; Data de Registro: 27/11/2020, grifo não original).

“APELAÇÃO CÍVEL -SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL - ENFERMEIRA - REGIME DE PLANTÃO - INTERVALO INTRAJORNADA - HORAS EXTRAS - INDEVIDAS - TEMPO À DISPOSIÇÃO E NÃO COMPROVAÇÃO - ADICIONAL NOTURNO - HORA EXCEDENTE - AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL - ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - DEVIDO- RECEBIMENTO A MAIOR - AUSÊNCIA DE DIFERENÇAS A SEREM RECEBIDAS - ADICIONAL DE PERICULOSIDADE- INOCORRÊNCIA -DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO - SENTENÇA MANTIDA. - O regime diferenciado de plantão de 12 horas (12x60) é excepcional e ininterrupto, não fazendo jus a servidora a horas extras em razão da ausência de intervalo intrajornada, porquanto estas são compensadas no período de folga seguinte. - Sem a comprovação de efetivo exercício do trabalho além da jornada regular, não há que se falar em pagamento de horas extras por tempo excedente, anterior ou posterior ao período de trabalho - Cabendo à Administração Pública a observância ao princípio da legalidade estrita, não restando comprovado que a autora tenha desempenhado jornada noturna no

período apontado na inicial, porquanto incompatível com aquele previsto na Lei nº 7.169/96 do Município de Belo Horizonte, a pretensão não pode ser acolhida. - Restando comprovado o pagamento de adicional de insalubridade em valor superior ao fixado para o grau máximo na Lei Municipal nº 9.443/2007, não há que se falar em diferenças a serem pagas à servidora. - Chancelado pela perícia que o ambiente no qual labora a servidora não é considerado perigoso, não remanesce o direito ao pleiteado adicional de periculosidade. - Comprovado nos autos que o décimo terceiro salário é regularmente pago com base na remuneração de dezembro, tal como previsto legalmente, não há que se falar em diferenças a serem pagas”. (TJ-MG - Apelação Cível 1.0024.14.234631-1/001, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, julgamento em 20/08/2020, publicação da súmula em 21/08/2020, grifo não original).

“APELAÇÃO CÍVEL – Ação ordinária – Servidor Público Municipal de Ribeirão Preto - Visa o pagamento de intervalos intrajornada, equivalente a uma hora diária, durante o período trabalhado - Sentença que julgou improcedente o pedido – Autor que trabalha em regime de plantão das 09h00 as 19h00 aos finais de semana e feriados – Regime diferenciado - Autor que ainda trabalha em regime diferenciado de plantão e menos de 40 horas semanais - Compensação da jornada ininterrupta por maior tempo de descanso – Autor trabalha 12 horas aos finais de semana e feriados - Nos dias úteis o autor não trabalha – Sentença mantida. Recurso improvido. Por proêmio, como se vê, não se trata de relação de trabalho regida pela CLT, mas sim pelo regime estatutário previsto em lei municipal. E, em se tratando de regime diferenciado de trabalho, prestado em regime de plantões e escalas diante da especificidade do serviço prestado, não há que se falar em horas extras pela ausência de intervalo para refeição ou descanso. Conforme se verifica, a jornada do autor é feita por meio do regime de horário diferenciado, não ocorrendo a aplicação de regras atinentes aos trabalhadores celetistas”. (TJ-SP - AC: 10220386720168260506 SP 1022038-67.2016.8.26.0506, Relator: Eduardo Gouvêa, Data de Julgamento: 11/02/2020, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/02/2020, grifo não original).

“SERVIDOR MUNICIPAL. Município de Jaú. Técnica de Enfermagem. Afastada a pretensão da autora ao recebimento, como se hora extra fosse, do intervalo intrajornada para refeição e descanso, ante o cumprimento de escala de trabalho diferenciada. Rejeitado, também, o pedido de alteração da base de cálculo da gratificação especial prevista na Lei municipal n.º 4.289/09, vez que a vantagem é corretamente computada sobre o vencimento padrão acrescido das verbas de caráter permanente. Precedentes. Ação improcedente. RECURSO DESPROVIDO”. (TJSP; Apelação 1001551-72.2017.8.26.0302; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: 11.ª Câmara de Direito Público; Foro de Jaú 1.ª Vara Cível; Data do Julgamento: 04/09/2018; Data de Registro: 05/09/2018, grifo não original).

Portanto, entende-se que o servidor público estadual que exerce a jornada de trabalho organizada em regime de plantão, não possui direito a intervalo intrajornada, tendo em vista a ausência de previsão legal desta. Ressalta-se que a compensação devido à inexistência de intervalo intrajornada ocorre nos períodos de folga também diferenciados, ou seja, no intervalo interjornada.

Ainda, explica-se tal peculiaridade, pois o regime de plantão constitui regime diferenciado, uma vez que o servidor deve prestar trabalho de forma contínua, sem interrupções, o que afasta o direito ao intervalo intrajornada.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento no Princípio da Legalidade, opina-se que o servidor público estadual plantonista não possui direito a intervalo intrajornada, devido à ausência de previsão no ordenamento jurídico estadual. Ressalta-se que a escala de plantão constitui regime diferenciado, pois o servidor deve prestar o trabalho de forma contínua, sem interrupções.

É o Parecer.

COORDENADORIA DE PESSOAL/PGE/RR – em Boa Vista-RR, aos 09 de maio de 2022.

(Assinatura Eletrônica)

Tyrone Mourão Pereira**Procurador do Estado de Roraima****Coordenador de Pessoal**

[1] ROCHA, Claudionor. Sobre escalas de serviço no âmbito policial. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. P. 9.

[2] CASSAR, Vólia Bonfim. Direito do Trabalho. 2009. P. 578.

[3] “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

[4] “Art. 40. As Leis Complementares serão aprovadas pelo voto favorável da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em dois turnos de votação, observados os demais termos da votação das Leis Ordinárias. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 17/2006).
Parágrafo único. Para fins deste artigo, consideram-se complementares, entre outras previstas nesta Constituição”.

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Tyrone Mourão Pereira, Procurador do Estado**, em 09/05/2022, às 20:29, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço <https://sei.rr.gov.br/autenticar> informando o código verificador **4892004** e o código CRC **8B7D7AB4**.