

Processo TC nº 033.051/2017-8  
PRESTAÇÃO DE CONTAS

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se da prestação de contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (Ifac), relativo ao exercício de 2016.

2. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peças 6 e 7), de modo uniforme, sugerem que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis que exerceram os cargos de reitor e de pró-reitor de gestão de pessoas do Ifac em 2016 em razão da “*Concessão indevida de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação*” (item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas; peça 5, p. 24-32).

3. As demais constatações registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 5, p. 12-23 e 32-60), elaborado pela Controladoria Regional da União no Estado do Acre (CGU-AC), foram:

a) inconsistência dos resultados dos indicadores registrados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), concernentes às metas e compromissos pactuados no Termo de Metas e Compromissos;

b) inconsistência de informações quanto às metas alcançadas pela instituição, impossibilitando a avaliação dos resultados auferidos nos indicadores educacionais “*Total de matriculados na Educação de Jovens e Adultos – EJA*” e “*Alunos matriculados em relação à força de trabalho*”;

c) baixo índice de atingimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação, relativas às relações “*Aluno por Professor*” e “*Concluintes por Aluno*”;

d) deficiência nos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;

e) incompatibilidade entre a data em que o servidor cumpriu os requisitos para a concessão da “*Retribuição por Titulação por Reconhecimento de Saberes e Competências*” e seus efeitos financeiros;

f) falta de providências do Ifac para obter o diploma de conclusão de curso de servidores que foram beneficiados com a “*Retribuição por Titulação*”;

g) falha nas rotinas de detecção à prevenção de acumulação de cargos pelos servidores do Ifac;

h) deficiência nos controles internos administrativos relacionados às licitações; e

i) restrição à competição, decorrente dos requisitos para a qualificação técnico-operacional definidos no edital.

4. Em análise neste TCU (peça 14), a Secex-AC considerou que as ocorrências listadas não ensejariam a adoção de medidas saneadoras além das recomendações sugeridas pela CGU. Contudo, observou que a constatação pertinente à redução da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos teria potencial de macular as contas em apreço e, em função disso, promoveu a audiência dos membros do Conselho Superior do Ifac (Consu/Ifac) e do pró-reitor de gestão de pessoas que atuaram no exercício em exame (peça 14, p. 9-10, e 80, p. 4-5).

5. Encaminhadas as notificações, apenas o Sr. Daniel de Lima Gonçalves, membro do Consu/Ifac, permaneceu silente, sendo considerado revel. Os demais responsáveis compareceram aos autos (Tabela 1; peça 215, p. 3), assistidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), mas a unidade técnica rejeitou as razões de justificativa por considerá-las insuficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída. Diante disso, propôs julgar irregulares as contas, aplicando a esses responsáveis a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/92 (itens **c** e **d** da proposta de encaminhamento; peça 215, p. 40).

6. Em relação aos demais aspectos analisados na prestação de contas do Ifac de 2016, houve proposta de julgar regulares com ressalva as contas do Srs. José Claudemir Alencar do Nascimento e Ubiracy da Silva Dantas, pró-reitores de administração (item **e**), sendo a ressalva decorrente da não realização tempestiva de inventário de bens permanentes e em almoxarifado, prejudicando a evidenciação

## Continuação do TC nº 033.051/2017-8

do patrimônio do Instituto nos demonstrativos contábeis. Para os demais integrantes do rol de responsáveis à peça 2, houve proposta de julgar as contas regulares, com quitação plena (item f).

### II

7. De acordo com o art. 19 da Lei nº 8.112/90, salvo o disposto em leis especiais, os servidores públicos federais devem cumprir a jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo de seis horas e máximo de oito horas diárias.

8. Sobre a possibilidade de adotar a jornada de trabalho de seis horas diárias, o Decreto nº 1.590/95 assim dispõe:

*“Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições.”*

9. O Conselho Superior do Ifac editou a Resolução nº 003, de 20/02/2015, a fim de regulamentar a concessão de jornada reduzida para os servidores técnico-administrativos em educação no âmbito do instituto, posteriormente complementada pela Resolução nº 002, de 18/03/2016 (peças 10 e 11).

10. A referida regulamentação definiu que os processos de flexibilização da jornada de trabalho teriam início com uma proposta conjunta dos servidores de cada setor interessado, que seria submetida a uma Comissão Permanente de Flexibilização de Jornada, para emissão de parecer consultivo quanto à viabilidade da concessão. Esse documento, segundo a Resolução nº 003/2015, fundamentaria a decisão final da Reitoria, Pró-Reitoria, Diretoria-Geral de Campus ou autoridade equivalente, conforme o setor da instituição a ser beneficiado.

11. Além disso, para atender o critério de jornada em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, a Resolução nº 002/2016 estabeleceu, como horário regular de funcionamento, o período compreendido entre 7h e 19h horas para os setores do instituto ligados à Reitoria, e o período entre 7h e 22h30 para os *campi*.

12. Contudo, conforme se verifica no item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 5, p. 24-31), mesmo seguindo os procedimentos definidos nas resoluções, o Ifac incorreu na *“Concessão indevida de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação”*.

13. A partir da análise de onze processos disponibilizados, a CGU constatou que o Instituto Federal do Acre não avaliou adequadamente o atendimento aos três critérios cumulativos previstos no Decreto nº 1.590/95. Diante disso, algumas reduções de jornada foram autorizadas de forma irregular, principalmente em razão de considerar que o atendimento ao público poderia se referir a público interno, e por adotar período de doze horas seguidas para setores cujas atividades, pela sua natureza, não exigem essa continuidade:

*“[...] não basta um setor realizar atendimento ao público para que a flexibilização possa ser concedida. Acrescenta-se, ainda, que mesmo que o setor realize atendimento ao público e trabalhe em turnos, a flexibilização não deverá ser autorizada se a atividade não exigir, obrigatoriamente, a continuidade; ou seja, se a atividade puder ser interrompida momentaneamente sem causar prejuízo à Instituição, não se caracteriza como contínua.”* (grifo nosso; peça 5, p. 30).

14. O controle interno ponderou ainda que, ao estender o período de funcionamento dos setores para doze ou mais horas contínuas, novas despesas são geradas com manutenção predial e consumo de energia elétrica. Assim, para justificar essa opção, seria necessário alcançar ganhos de produtividade, mediante aumento representativo do público atendido em relação ao funcionamento do setor em horário convencional, o que não foi demonstrado neste caso.

## Continuação do TC nº 033.051/2017-8

15. Após dar oportunidade de manifestação ao Ifac e analisar as respostas, a CGU apresentou as seguintes recomendações ao instituto:

*“Recomendação 1: Revisar a Resolução IFAC nº 03, de 20 de fevereiro de 2015, para fazer constar as seguintes modificações/adições: a) **Alterar o conceito de público usuário, dispositivo no inciso V do art. 1º do normativo, para abranger somente o público externo à instituição que usufrua direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados;** b) Tornar obrigatória a publicação de portaria contendo a motivação da flexibilização, a lista de servidores do setor autorizados a flexibilizar, o quadro de horário dos servidores; c) Prever a criação e manutenção de banco de dados centralizado e atualizado de todos os servidores que flexibilizam jornada, contendo, no mínimo, os seguintes dados: nome, CPF, matrícula na instituição, cargo, setor de lotação, Portaria de autorização da flexibilização e indicação das atividades desenvolvidas pelo servidor que fundamentam a flexibilização da carga horária; d) **Alterar a rotina de aprovação da flexibilização de jornada, disposta no Parágrafo Primeiro do art. 9º do normativo, para que, após decisão da Pró-Reitoria, Direção-Geral de Campus ou gestor equivalente, o Reitor homologue a concessão.***

*Recomendação 2: Providenciar a regularização do cumprimento da carga horária de 40 horas semanais pelos técnicos pertencentes aos setores de Assistência Estudantil no Campus Baixada do Sol, Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor, Coordenadoria do Administração do Campus Baixada do Sol, Coordenação de Capacitação e Qualificação, Coordenação da Folha de Pagamento, Coordenação da Gestão de Pessoas, Coordenação de Legislação e Normas, Diretoria de Políticas de Graduação, Diretoria de Política de Educação Profissional e da Auditoria Interna.*

*Recomendação 3: Revisar atos de concessão de flexibilização para setores que não se enquadrem cumulativamente nas situações abaixo relacionadas: a) os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas; b) os serviços sejam compulsoriamente desenvolvidos em período igual ou superior a doze horas ininterruptas; c) os serviços estejam voltados ao atendimento ao público ou a trabalhos em período noturno.” (grifos nossos).*

16. Neste TCU, em instrução inicial, considerou-se grave o estabelecimento de horário de funcionamento ampliado na Reitoria e nos campi do Ifac para o atendimento ao público, sem a identificação das atividades que deveriam ser prestadas de modo contínuo, ou o estabelecimento de diretrizes aptas a prevenir alterações indevidas nas jornadas dos técnicos (peça 14, p. 5-7).

17. Segundo a Secex-AC, seria mais adequado que o próprio Conselho Superior do Ifac (órgão máximo da entidade) tivesse elencado objetivamente as atividades que deveriam ser prestadas de forma contínua, por período diário igual ou superior a doze horas, com base em estudo técnico detalhado, evitando que esta avaliação se desse de forma discricionária, caso a caso.

18. Na ausência dessas definições, a norma editada teria resultado na adoção de horário de funcionamento ampliado e de jornada reduzida de forma generalizada, e no aumento injustificado das despesas da instituição, em afronta aos requisitos do Decreto nº 1.590/95 e ao princípio da eficiência. Com base nessas conclusões, os membros do Conselho Superior do Ifac e o pró-reitor de gestão de pessoas foram responsabilizados e ouvidos em audiência:

*“45. Como detalhado na matriz de responsabilização (Apêndice I), ao aprovar norma definidora de horário de atendimento ao público ampliado sem identificar as atividades a serem prestadas de modo ininterrupto por doze horas ou mais, nem instituir diretrizes aptas a prevenir alterações indevidas nas jornadas dos técnicos-administrativos, os referidos responsáveis possibilitaram a setores do Ifac que tradicionalmente funcionavam no horário comercial adotarem turnos de revezamento para atendimento ao público por doze horas ininterruptas para o fim de obter a redução da jornada dos servidores técnico-administrativos para seis horas diárias, alterações violadoras do princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e do disposto no art. 3º do Decreto 1.590, de 10/8/1995.*

*46. Por sua vez, o Sr. Daniel Faria Esteves, na condição de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, ao autorizar a flexibilização de jornadas a servidores técnico-administrativos que não desempenhavam atividades de atendimento ao público que necessitassem ser prestadas de modo ininterrupto por período igual ou superior a doze horas (processo 23244.000910/2016-06), além de violar as diretrizes estabelecidas no art. 3º do Decreto 1.590, de 10/8/1995, anuiu à adoção de regimes de escalas desnecessários que, quando não prejudicaram o atendimento ao*

## Continuação do TC nº 033.051/2017-8

*público usuário, contribuiu para o aumento da despesa com o funcionamento dos setores sob sua gestão.” (peça 14, p. 7).*

### III

19. Dos argumentos apresentados para justificar a concessão irregular de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação do Ifac (peça 215, p. 6-12), destacam-se:

a) a aprovação das Resoluções nºs 003/2015 e 002/2016 do Consu/Ifac não se deu de forma açodada, mas foi precedida de estudos e de parecer da Advocacia-Geral da União, que destacou a viabilidade jurídica da jornada de trabalho flexibilizada (PARECER nº 00167/2014/PF/IFAC/PGF/AGU);

b) a própria resolução aprovada trouxe mecanismos de controle na manutenção e verificação de taxas de satisfação, produtividade e outros afetos à decisão de manter ou não a flexibilização autorizada para determinado setor, considerando período de experiência de 12 meses (peça 11, p. 2);

c) a flexibilização da jornada não foi deferida indiscriminadamente, restringindo-se a 11 setores em 7 unidades administrativas do Ifac, beneficiando 47 dos 133 técnicos administrativos do instituto;

d) as recomendações formuladas pela CGU estão sendo implementadas, observando-se os prazos estabelecidos pelo referido órgão de controle;

e) diante de incertezas, ante as irregularidades apontadas, a AGU emitiu parecer sugerindo a revogação das Resoluções nºs 003/2015 e 002/2016 do Consu/Ifac;

f) a Resolução nº 26/2018 do Ifac revogou todos os dispositivos das Resoluções nºs 003/2015 e 002/2016, pondo fim ao fato ensejador da controvérsia; e

g) situações semelhantes, analisadas anteriormente por este TCU, resultaram no julgamento das contas dos responsáveis pela regularidade com ressalva.

20. Com razão, a unidade técnica concluiu que os argumentos acima não se prestam a descaracterizar as falhas detectadas (peça 215, p. 22). Contudo, eles demonstram que os efeitos negativos das condutas questionadas não foram tão representativos como se supôs inicialmente, e que o Ifac está adotando medidas corretivas capazes de evitar novas ocorrências.

21. Em relação às críticas quanto à abrangência dos setores beneficiados, os responsáveis lograram êxito em demonstrar que vários setores da Reitoria mantiveram funcionamento em horário comercial, e que não houve concessão generalizada da redução de jornada de trabalho (peças 46-55), tendo a Secex-AC admitido essa justificativa em suas análises (peça 215, p. 19).

22. Uma vez que a redução de carga horária de trabalho ficou limitada a 47 dos 133 servidores técnico-administrativos em educação, sujeitos à jornada de quarenta horas semanais que poderiam ter suas jornadas flexibilizadas nos termos da Resolução nº 003/2015 (30%); tem-se que o prejuízo potencial, decorrente de eventuais concessões indevidas, também é significativamente menor.

23. Além disso, em atenção às recomendações da CGU, os casos concretos estão sendo objeto de revisão (peça 56), devendo ser mantida a flexibilização apenas para setores cujos serviços exijam atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, sejam compulsoriamente desenvolvidos em período igual ou superior a doze horas ininterruptas e estejam voltados ao atendimento ao público ou a trabalhos em período noturno.

24. Também é de se reconhecer que os riscos decorrentes da margem de subjetividade observada nos regulamentos questionados não mais subsistem, tendo em vista que estes foram revogados, de forma preventiva, em atendimento à orientação da AGU.

25. A partir dos Acórdãos mencionados nas razões de justificativa apresentadas, confirma-se que, em situações semelhantes, este Tribunal considerou a concessão irregular de jornada de trabalho reduzida como impropriedade motivadora de ressalva nas contas dos responsáveis. Destaco, como exemplo, trecho



## Continuação do TC nº 033.051/2017-8

da análise das contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal), referente ao exercício de 2015 (Acórdão nº 6476/2017-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes):

*“81. Ao se avaliar o cumprimento de obrigações legais e normativas, verificou-se ainda que o Ifal continua adotando o regime de trinta horas indiscriminadamente para os seus servidores técnicos-administrativos, descumprindo recomendação anterior expedida pela CGU. Entende-se como pertinente a proposta de ressalva nas contas do Reitor da entidade e que o TCU dê ciência ao IFAL de que tal procedimento não é regular, de modo a reforçar o posicionamento externado pela CGU por meio das recomendações (itens 73.1 a 73.1.20).”* (TC nº 026.926/2016-4; peça 221 p. 26).

26. Também foram nesse sentido os Acórdãos nºs 718/2012-1ª Câmara e 3252/2018-2ª Câmara (ambos Rel. Min. Ana Arraes), que constaram, ainda, de determinações aos órgãos prestadores de contas:

*“1.8. Determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, que, no prazo de 90 (noventa) dias:*

*1.8.1. adote as providências cabíveis para alterar a redação do Regulamento da Jornada de Trabalho dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação do IFNMG, aprovado pela Portaria 635, de 17 de julho de 2015, de forma a conformá-la às disposições do Decreto 1.590/1995, estabelecendo os casos excepcionais em que a exceção da jornada de trabalho de 30 horas se faz necessária, em especial quanto à menção ao atendimento ao público, considerando que não é possível ampliar a qualificação do termo "público" previsto no artigo 3º do referido decreto para "interno e externo"; e*

*1.8.2. revise todas as autorizações de concessão de jornada flexibilizada a servidores técnico-administrativos, com o objetivo de ratificar a ocorrência das situações excepcionais previstas no artigo 3º do Decreto 1.590/1995, as quais deverão ser documentadas para eventual análise posterior pelos órgãos de controle.”* (Acórdão nº 3252/2018-2ª Câmara).

27. Ante o exposto, alinhando-me aos precedentes deste TCU, proponho o acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas, e que as contas dos responsáveis chamados em audiência sejam julgadas regulares com ressalva, sem prejuízo de se determinar prazo ao Ifac para que adote as medidas saneadoras necessárias, em reforço às recomendações da CGU.

## IV

28. Estando os autos em meu gabinete, os responsáveis notificados apresentaram o memorial juntado à peça 217. O documento apenas reforça os argumentos presentes nas razões de justificativa, e foi considerado na análise precedente.

29. Feita essa última ressalva, com vênias por divergir da unidade técnica, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis ouvidos em audiência, em razão da concessão indevida de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação do Ifac (Matriz de Responsabilização; peça 215, p. 43-44), dando-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei nº 8.443/92.

30. Quanto aos demais itens da proposta de encaminhamento (peça 215, p. 39-41), referentes ao julgamento das contas dos integrantes do rol de responsáveis à peça 2, manifesto minha concordância com a unidade técnica.

**Ministério Público de Contas**, em junho de 2019.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Subprocurador-Geral