

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 033.051/2017-8

Natureza: Prestação de Contas - Exercício de 2016.

Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre.

Responsáveis: Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-20), Cleide Helena Prudêncio da Silva (CPF 483.742.702-25), Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68), Deborah Virginia Cardoso de Freitas (CPF 665.256.082-87), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Fábio Storch de Oliveira (CPF 777.243.052-34), Francisca Iris Lopes (CPF 183.033.232-53), Gírlen Nunes dos Santos (CPF 443.709.202-30), Hevea Monteiro Maciel (CPF 624.234.602-87), Italva Miranda da Silva (CPF 650.906.162-72), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), José Martins Veras Netto (CPF 382.090.637-15), José Carlos Sopchaki (CPF 153.411.601-00), José Claudemir Alencar do Nascimento (CPF 196.460.622-53), João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Lilliane Maria de Oliveira Martins (CPF 707.042.792-15), Luís Pedro de Melo Plese (CPF 184.405.498-57), Luzia Neri da Silva (CPF 044.806.012-44), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09), Marcondes de Lima Nicácio (CPF 808.816.022-72), Maria Cristina dos Santos Ferreira (CPF 011.590.242-27), Maria Lucilene Belmiro de Melo Acácio (CPF 412.409.872-34), Maria Neves Santos da Silva (CPF 934.954.982-49), Pascoal Torres Muniz (CPF 055.598.395-15), Paulo Roberto de Souza (CPF 304.966.148-86), Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), Renata Silva e Souza (CPF 516.163.782-04), Ricardo Bezerra Hoffmann (CPF 003.378.639-97), Ricardo César Costa da Silva (CPF 999.331.442-00), Risonete Gomes Amorim (CPF 434.153.852-72), Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Sérgio Guimarães da Costa Florido (CPF 033.986.414-15), Soraya Elizabeth Valle Dalbuquerque Lima (CPF 196.211.592-53), Ubiracy da Silva Dantas (CPF 670.983.712-20), Wemerson Fittipaldy de Oliveira (CPF 412.453.852-91) e Weysla Paula de Souza Lopes Dutra (CPF 768.266.432-00).

Representação legal: Breno Augusto Cavalcante da Fonseca (OAB/AC 3.442) representando Cláudia Ferreira de Almeida, Bráulio de Medeiros Gonçalves, Jailene Ribeiro Soares, Jacson Rondinelli da Silva Negreiros, Marcelo Helder Medeiros Santana, Rafael Barreto Almada, Erisson Diniz da Silva, Rosana Cavalcante dos Santos, João César Dotto e Joel Bezerra Lima.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016 DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE. REVELIA. CONTAS REGULARES

COM RESSALVA DE CATORZE RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES, COM QUITAÇÃO PLENA, DOS DEMAIS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria do TCU no Estado do Acre, que contou com a anuência de seu secretário (peças 215 e 216):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (Ifac), relativo ao exercício de 2016.
2. O presente processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e determinado no Anexo I à Decisão Normativa – TCU 156, de 30/11/2016.
3. Originalmente criado por meio da Lei 11.892, de 29/12/2008, o Ifac integra a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do Ministério da Educação na condição de autarquia detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.
4. A entidade dedica-se à educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especialmente mediante a oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, conjugando conhecimentos técnicos e tecnológicos.
5. Sua reitoria e demais órgãos de direção da instituição são sediados em Rio Branco-AC, cidade que também abriga dois campi da instituição (Campus Rio Branco e Campus Rio Branco Avançado da Baixa do Sol).
6. De acordo com o organograma do Ifac, aprovado pela Resolução Consu/Ifac 94/2016, a entidade também conta com outros quatro campi baseados nas cidades de Sena Madureira-AC, Tarauacá-AC, Cruzeiro do Sul-AC e Xapuri-AC (vide peça 1, p. 39-51).
7. Exceto no que tange ao ensino à distância, o Ifac tem seu âmbito de atuação restrito ao estado do Acre, cumprindo destacar dentre suas finalidades institucionais: a) ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os níveis e modalidades; b) promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e à educação superior; c) promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais.
8. Para tais desideratos, a entidade desenvolve processos relacionados à oferta de ensino profissional técnico de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, cursos superiores e de formação inicial e continuada, bem como realiza pesquisas aplicadas e atividades de extensão.
9. Por fim, não obstante o orçamento do Ifac para o exercício de 2016 ter se encerrado com dotações atualizadas no montante de R\$ 99.557.846,00, a entidade liquidou apenas R\$ 81.092.989,75 das despesas empenhadas e pagou parcela ainda inferior, qual seja, R\$ 80.003.924,38 (vide balanço orçamentário, peça 1, p. 377-378).

HISTÓRICO

10. No âmbito do Tribunal de Contas da União, na primeira instrução destes autos (peça 14), verificaram-se indícios de irregularidades relativas à concessão irregular de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação do Ifac (constatação 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas; peça 5, p. 24-32), as quais deram ensejo à proposta de audiência da Sra. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Reitora do Ifac e Presidente do Conselho Superior do Ifac (Consu/Ifac); dos Srs. Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), João César Dotto (CPF 064.511.048-50) e Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), membros do Consu/Ifac; e, do Sr. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, conforme matriz de responsabilização disposta no Apêndice I do referido documento.
11. Posteriormente, em razão de haver chegado ao conhecimento desta unidade técnica o fato de outros agentes também terem participado de deliberação que deu ensejo a reduções indevidas de jornada (peça 79), instrução anterior (peça 80) alvitrou que também os Srs. Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09), Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), e as Sras. Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91) e Cláudia Ferreira de Almeida

(CPF 790.900.792-90), todos membros do Consu/Ifac em 2016, também fossem ouvidos em audiência, tal como consignado na matriz de responsabilização constante do Apêndice I do documento em tela.

12. Em cumprimento a despachos do secretário da Secex-AC proferidos mediante delegação de competência da Relatora desta Prestação de Contas, Min. Ana Arraes (peças 15 e 81), foram promovidas as audiências propostas nas instruções precedentes, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1 – Audiências e respostas apresentadas

Responsáveis	Ofícios de audiência	Ciências	Respostas
Bráulio de Medeiros Gonçalves	245/2018-TCU/SECEX-AC, de 13/7/2018 (peça 95)	30/7/2018, peça 185	Manifestação e documentos às peças 161-198, recebidos em 13/8/2018
Cláudia Ferreira de Almeida	288/2018-TCU/SECEX-AC, de 1º/8/2018 (peça 146)	8/8/2018, peça 180	Manifestação e documentos às peças 187-178, recebidos em 13/8/2018
Daniel de Lima Gonçalves	216/2018-TCU/SECEX-AC, de 21/6/2018 (peça 83)	4/7/2018, peça 137	-
Daniel Faria Esteves	145/2018-TCU/SECEX-AC, de 2/5/2018 (peça 19)	14/5/2018, peça 23	Manifestação à peça 43, recebida em 30/5/2018
Erisson Diniz da Silva	181/2018-TCU/SECEX-AC, de 24/5/2018 (peça 28)	5/6/2018, peça 61	Manifestação e documentos às peças 66-78, recebidos em 18/6/2018
Jacson Rondinelli da Silva Negreiros	219/2018-TCU/SECEX-AC, de 21/6/2018 (peça 90)	9/7/2018, à peça 142	Manifestação e documentos às peças 124-136, recebidos em 20/7/2018
Jailene Ribeiro Soares	220/2018-TCU/SECEX-AC, de 21/6/2018 (peça 89)	12/7/2018, peça 140	Manifestação e documentos às peças 150-160, recebidos em 1º/8/2018
João César Dotto	147/2018-TCU/SECEX-AC, de 2/5/2018 (peça 21)	17/5/2018, peça 62	Manifestação à peça 42, recebida em 28/5/2018
Joel Bezerra Lima	146/2018-TCU/SECEX-AC, de 2/5/2018 (peça 18)	9/5/2018, peça 29	Manifestação e documentos às peças 24 e 30-40, recebidos em 22/5/2018 e 28/5/2018
Marcelo Helder Medeiros Santana	217/2018-TCU/SECEX-AC, de 21/6/2018 (peça 92)	11/7/2018, peça 143	Manifestação e documentos às peças 111-123, recebidos em 20/7/2018
Rafael Barreto Almada	218/2018-TCU/SECEX-AC, de 21/6/2018 (peça 91)	2/7/2018, peça 141	Manifestação e documentos às peças 110 e 98-99, recebidos em 20/7/2018
Rosana Cavalcante dos Santos	144/2018-TCU/SECEX-AC, de 2/5/2018 (peça 20)	18/5/2018, peça 57	Manifestação e documentos às peças 45-56, recebidos em 1º/6/2018

EXAME TÉCNICO

13. Haja vista o fato de as instruções precedentes terem adotado abordagens simplificadas (vide peças 14 e 80), visando apenas ao saneamento dos autos, faz-se, nesse momento, além da apreciação das razões de justificativas apresentadas em resposta às audiências realizadas (§ 12), as demais análises pertinentes aos principais aspectos da gestão em exame.

14. Sem descurar dos demais aspectos da gestão em análise, em face da gravidade da ocorrência relacionada ao estabelecimento das jornadas de trabalho dos servidores técnico-administrativos e do horário de funcionamento dos órgãos da instituição, na apreciação das presentes contas será dada ênfase à apreciação desta constatação.

15. Quanto às constatações apontadas pelo órgão de controle interno nos itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.4, 2.1.2.1, 2.1.3.1, 2.2.1.1, 4.1.1.1 e 4.2.1.1 do relatório de auditoria anual de contas pertinente à gestão do Ifac em 2016, que tratam de inconsistências identificadas na apuração de indicadores, baixo índice de atingimento de metas, falhas nos controles internos administrativos e no pagamento de retribuições por titulação, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas pela CGU/AC somadas às determinações do TCU exaradas no âmbito do processo de representação 023.800/2016-0 (Acórdão 11881/2016-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes), sem prejuízo do acompanhamento nas próximas prestações de contas da instituição.

I. Avaliação da gestão de pessoas e terceirização de mão de obra

16. De acordo com informações consignadas no Relatório de Gestão do Ifac pertinente ao exercício de 2016, a instituição contou na gestão em análise com 615 servidores efetivos, sendo 608 destes pertencentes ao seu quadro próprio, ao tempo em que utilizou apenas 53 temporários.

17. Por seu turno, com base no exame dos contratos de serviços terceirizados vigentes na instituição em 2016 (peça 1, p. 322), verificou-se que seus objetos dizem respeito a atividades acessórias ou instrumentais às atividades finalísticas do Ifac, bem assim que não se relacionam às atribuições inerentes às categorias funcionais integrantes de seu quadro de pessoal.

18. No que tange à submissão dos atos de pessoal (admissão, aposentadoria e pensão) à apreciação do TCU para fins de registro, exame censitário realizado pela CGU/AC identificou que, na gestão em análise,

não ocorreram aposentadorias e pensões, bem assim que, dentre os atos de admissão avaliados, apenas dois receberam do referido órgão de controle interno parecer pela ilegalidade.

19. Apesar da conclusão pela ilegalidade de duas das admissões avaliadas, tendo em conta o teor dos pareceres lançados pela CGU/AC (peças 212-213), cumpre assinalar que tais atos não maculam as contas em apreço em razão de as desconformidades apuradas pelo órgão de controle interno, em ambas as ocorrências, estarem relacionadas ao não atendimento de requisitos para ocupar os cargos que somente foram relevados pelos responsáveis por força de decisões judiciais.

20. Ademais, além da irregularidade que deu ensejo à audiência de parte dos responsáveis para que apresentassem razões de justificativa, ao apreciar a gestão de pessoal no âmbito da gestão objeto desta prestação de contas, a CGU/AC assinalou no relatório de auditoria anual de contas as seguintes constatações:

a) falha nas rotinas de detecção e prevenção de acumulação de cargos pelos servidores do Ifac (item 2.2.1.1; peça 5, p. 40-43);

b) efeitos financeiros da Retribuição por Titulação por Reconhecimento de Saberes e Competências não guardam correlação com a data em que o servidor cumpriu os requisitos para a concessão (item 2.1.3.1, peça 5, p. 33-38);

c) não adoção pelo Ifac de ações objetivando a entrega do diploma de conclusão de curso por servidores que recebem Retribuição por Titulação com base em documento divergente do diploma (item 2.1.3.2; peça 5, p. 38-40);

21. Quanto a tais ocorrências, deve-se destacar que não foram constatadas acumulações irregulares de cargos por parte dos servidores do Ifac, mas sim a insuficiência dos controles estabelecidos pela entidade para identificar, acompanhar e prevenir casos de acúmulo, tanto legais como indevidos.

22. Dentre as constatações relacionadas à retribuição por titulação, uma delas trata de falhas no cálculo de valores retroativos a serem pagos em seis processos de reconhecimento da vantagem. Destes, apenas um, contendo montante indevido no valor de R\$ 226,17 se concretizou, sendo destacado o fato de as demais obrigações reconhecidas em valor superior ao devido terem sido inscritas em restos a pagar por dizerem respeito a exercícios anteriores.

23. A outra constatação trata de concessão da referida vantagem com base em outros documentos diferentes dos diplomas de conclusão dos cursos (declarações e atas de defesa), medida considerada irregular em precedentes do TCU (e.g. Acórdãos 3150/2010-TCU-Plenário, Relator Min. José Jorge; 11374/2016-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes).

24. Malgrado as falhas apuradas nas referidas constatações reflitam fragilidades nos controles estabelecidos nas rotinas de gestão de pessoas durante a gestão avaliada, não se apurou que delas tenha resultado efetivo prejuízo ao erário ou grave infração a norma legal, mormente em razão de as recomendações lançadas pela CGU/AC serem suficientes à integral regularização das ocorrências.

25. Neste cenário, conclui-se que as constatações relatadas nos itens 2.2.1.1, 2.1.3.1 e 2.1.3.2 não assumem gravidade suficiente a macular as contas dos responsáveis, tampouco demandam a expedição de determinações nesta instância.

26. De todo modo, com vistas a evitar a repetição de outras ocorrências semelhantes, convém dar ciência ao Ifac de que o pagamento de retribuição por titulação sem que os beneficiários tenham demonstrado a conclusão dos cursos mediante a apresentação dos respectivos diplomas, tais como as situações verificadas nos processos indicados na Tabela 2, contrariou precedentes do TCU (e.g. Acórdãos 3150/2010-TCU-Plenário, Relator Min. José Jorge; 11374/2016-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes).

Tabela 2 – Retribuições por titulação concedidas sem apresentação de diplomas

Item	Processo	Matrícula beneficiário	Documento apresentado
01	23244.001811/2016-36	2890717	Ata de defesa de dissertação de mestrado
02	23244.001206/2016-65	1876424	Declaração de conclusão de curso de mestrado
03	23244.004865/2016-36	2047885	Ata de defesa de dissertação de mestrado
04	23244.003770/2016-12	21241201	Declaração de conclusão de curso de especialização
05	23244.004293/2016-11	1888286	Ata de defesa de dissertação de mestrado
06	23244.002100/2016-89	1794688	Ata de defesa de especialização
07	23244.000958/2016-17	1794731	Ata de defesa de dissertação de mestrado
08	23244.003590/2016-31	1124120	Declaração de conclusão de pós-graduação
09	23244.003829/2016-72	2323887	Declaração de conclusão de pós-graduação
10	23244.000116/2016-57	2211502	Declaração de conclusão de pós-graduação
11	23244.001881/2016-94	2211568	Declaração de conclusão de pós-graduação

Item	Processo	Matrícula beneficiário	Documento apresentado
12	23244.001787/2016-35	1996784	Ata de defesa de dissertação de mestrado
13	23244.002172/2016-26	1867407	Declaração de conclusão de pós-graduação
14	23244.001786/2016-91	1794708	Ata de defesa de especialização
15	23244.003457/2016-84	2099733	Ata de defesa de dissertação de mestrado
16	23244.003591/2016-85	2050730	Ata de defesa de especialização
17	23244.003611/2016-18	2211617	Ata de defesa de dissertação de mestrado
18	23244.000041/2016-12	2212017	Declaração de conclusão de pós-graduação

Fonte: Controladoria-Geral da União no Estado do Acre (CGU/AC)

27. Por fim, no tópico seguinte promove-se a análise das razões de justificativas apresentadas para a irregular concessão de jornadas reduzidas aos servidores técnico-administrativos da instituição.

I.I. Irregularidade: concessão irregular de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação do Ifac (constatação 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas; peça 5, p. 24-32)

28. Em razão dos diferentes perfis dos responsáveis instados a apresentar razões de justificativa para a ocorrência, ou da atribuição de condutas distintas, faz-se síntese das defesas apresentadas de modo segmentado, conforme a seguir.

I.I.I. Razões de justificativa apresentadas

I.I.I.I. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Reitora do Ifac e Presidente do Conselho Superior do Ifac (Consu/Ifac)

29. Assistida pela Advocacia-Geral da União – Procuradoria-Geral Federal, a responsável, tempestivamente, apresentou razões de justificativa e documentos (vide peças 45-56).

30. De início, a responsável arguiu que a conclusão do órgão de controle interno acerca de concessões indevidas de jornada reduzida a servidores técnico-administrativos em educação do Ifac partiu de pressuposto interpretativo equivocado, pois teria apontado a necessidade de atendimento ao público como condição única e central para a adoção de jornada de trabalho de trinta horas semanais.

31. Isso porque, segundo a defesa em tela, a legislação pertinente registraria dois requisitos alternativos: atendimento ao público ou trabalho no período noturno.

32. Por conseguinte, a responsável obtemperou que apenas setores enquadráveis nestes cenários teriam tido as jornadas de trabalho de seus técnico-administrativos em educação flexibilizadas mediante a demonstração da necessidade de ampliação do horário de funcionamento para proporcionar adequado atendimento ao público.

33. Também se opôs às conclusões consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas sobre as concessões de jornada especial de trinta horas semanais, dentre outros argumentos, sob o fundamento de que estas teriam sido feitas em bases genéricas, pois não teriam adentrado nas singularidades de cada setor, limitando-se a questionar o fato de as regras gerais serem capazes de abranger a integralidade dos servidores do Ifac.

34. Nesse sentido, as razões de justificativa da responsável trouxe a informação de que, no âmbito da Reitoria do Ifac, mantiveram-se cumprindo oito horas diárias de atividades os servidores lotados nos seguintes setores: Pró-Reitoria de Administração (Proad); Gabinete Institucional (Gabin); Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (Prodin); Diretoria Sistêmica de Assistência Estudantil (DSAES); Editora do Ifac; Pró-Reitoria de Extensão (Proex); Pró-Reitoria de Pesquisa (Proimp); setores da Pró-Reitoria de Ensino (Proen) e da Diretoria Sistêmica de Gestão da Tecnologia da Informação.

35. Diante disso, entendeu que restaria demonstrado não ter havido deferimento indiscriminado de flexibilização de jornadas, não acontecendo para as atividades meio da instituição. Tampouco teria ocorrido aumento do horário de funcionamento de toda a reitoria.

36. Visando corroborar tais afirmações, a responsável apresentou cópia de processos nos quais teria havido negativa da concessão de jornada reduzida a técnico-administrativos em educação lotados em determinados setores da instituição (vide peças 46-55).

37. A despeito do inconformismo com a avaliação da ocorrência feita pela equipe da Controladoria-Geral da União no Estado do Acre, informou que as recomendações então formuladas pelo referido órgão de controle interno já estariam sendo implementadas. Inclusive, enviou extrato do monitoramento remoto efetuado (peça 56).

38. Registrou que o Ifac vinha cumprindo as recomendações exaradas pela Controladoria-Geral da União (CGU), conforme o prazo dado para a solução, haja vista que as medidas alvitadas deveriam ser submetidas

à apreciação dos órgãos colegiados da instituição, demandando certo tempo para serem integralmente cumpridas.

39. Destacou que o mencionado órgão de controle interno teria sugerido ajustes nas Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016, sem considerá-las ensejadoras de prejuízo ao erário.

40. Ademais, salientou que, logo após ter tomado conhecimento do Relatório Anual de Contas pertinente a gestão do Ifac no exercício de 2016, determinou a abertura de processo administrativo e instituiu comissão com vistas a proceder à análise dos setores do Ifac que necessitariam de flexibilização de jornada nos termos da legislação de regência, bem assim avaliar os que já faziam jornada flexibilizada.

41. Esclareceu que o horário de funcionamento da Reitoria do Ifac havia sido ampliado apenas para os setores que lograram obter o deferimento das flexibilizações das jornadas.

42. Em reforço ao argumento de que as reduções nas jornadas de trabalho não teriam se dado genericamente, ressaltou que apenas em onze setores das sete unidades administrativas da entidade teria havido modificações.

43. Dentre as medidas de controle estabelecidas, reportou que os setores cujos técnico-administrativos em educação tiveram a jornada de trabalho flexibilizada passariam por análise prevista na própria Resolução Consu/Ifac 2/2016, oportunidade na qual seria avaliada a pertinência de cada concessão, bem assim se teriam sido mantidos padrões de produtividade e de atendimento ao público.

44. Tal disposição regulamentar, segundo a responsável, demonstraria a boa-fé dos membros do Consu/Ifac ao editar a norma, porquanto estabeleceria critério de controle na concessão, na manutenção e na contenção de jornadas flexibilizadas, bem assim teria aperfeiçoado as disposições já insertas na Resolução Consu/Ifac 3/2015.

45. Reafirmou que os requisitos dispostos nas Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016 não seriam genéricos, sendo, ao contrário, limitativos e de adoção excepcional.

46. Nesse sentido, mencionou o Processo 23244.0009017/2017-91, autos onde estaria sendo operacionalizada a referida avaliação, acrescentando haver informações da Diretoria de Gestão de Pessoas do Ifac segundo às quais o procedimento em tela seria aberto para análise por parte do público na segunda quinzena de maio de 2018.

47. Consignou o fato de o conteúdo do Processo 23244.001468/2014-68, pertinente à edição da Resolução Consu/Ifac 3/2015, após intensos debates e estudos internos, também ter sido submetido à análise jurídica da Advocacia-Geral da União – Procuradoria-Geral Federal.

48. A avaliação então realizada, teria concluído pela viabilidade jurídica da adequação de jornadas de trabalho nos termos e razões do Parecer 167/2014/PF/PFAC-PGF/AGU, da lavra do Procurador Federal José Geraldo Benjamin dos Santos.

49. Enfatizou o fato de a validade das adequações da jornada de trabalho com supedâneo no Decreto 1.590/1995 também ter sido discutida no âmbito da Advocacia-Geral da União por meio do Parecer 347/2011/DEPCONSU/PGF/AGU e da Nota AGU/AFC 7/2008, oportunidades nas quais, conforme transcrições reproduzidas na defesa em exame, teria sido pugnado a excepcionalidade das autorizações para reduções de jornada, restringindo-as aos serviços que atendessem às condições estabelecidas no art. 3º do referido decreto.

50. Destacou que as Resoluções Consu Ifac 3/2015 e 2/2016 refletiriam a execução material das disposições contidas no Decreto 1.590/1995, nos estreitos limites da referida norma, bem como da jurisprudência do TCU e das manifestações jurídicas da Advocacia-Geral da União.

51. Ademais, em razão de o Relatório de Auditoria Anual de Contas sobre a prestação de contas dos responsáveis pela gestão do Ifac no exercício de 2016 ter apontado eventuais irregularidades em concessões de jornada de trabalho, houve a instauração de processo administrativo onde foi solicitado à Advocacia-Geral da União – Procuradoria-Geral Federal nova apreciação jurídica.

52. Desta feita, diante de incertezas sobre as irregularidades apontadas e por precaução, o referido órgão de assessoria jurídica teria indicado a necessidade de revogação da norma que regulamentava as flexibilizações de jornada no âmbito do Ifac, conforme Parecer 104/2018/PROC/PFAC/AGU.

53. Por conseguinte, assentou que o conteúdo das normas e manifestações jurídicas mencionadas teriam sido integralmente observadas.

54. Ao assinalar disposição contida no art. 5º do Decreto 1.590/1995, norma segunda a qual competiria aos dirigentes máximos de autarquias e fundações públicas federais a fixação do horário de funcionamento dos órgãos e entidades que se encontrem sob sua supervisão, ponderou que a decisão de estabelecer o horário

de funcionamento de doze horas ou mais estaria inserido no âmbito da discricionariedade do dirigente máximo que, no caso do Ifac, é seu Conselho Superior.

55. Quanto aos demais requisitos necessários à concessão de jornadas de trabalho reduzidas, pontuou que o § 1º do art. 3º do Decreto 1.590/1995 já dispôs ser considerado atividade realizada em período noturno a que ultrapassasse as 21 horas.

56. No entanto, no que se refere ao atendimento ao público, obtemperou o fato de, no caso dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, o legislador ter referido público como destinatário final dos serviços, razão pela qual a apreciação dos requisitos legais para o deferimento da redução de jornadas de trabalho deveria guardar pertinência entre a atividade ‘meio-fim’ (sic) da entidade.

57. Tal raciocínio estaria aderente a entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos do Mandado de Segurança 25881, visto que o público, no caso dos institutos federais, corresponderia ao corpo discente ou outros que dependam de serviços prestados por estas instituições de ensino.

58. Aduziu que a conceituação de ‘público’ para fins do estabelecimento de jornada reduzida nos termos previstos no referido decreto deveria levar em consideração a continuidade do serviço para atender o usuário efetivo e o potencial, bem como permear a ideia de que os serviços públicos têm a sociedade como destinatária, conforme doutrina administrativista.

59. Quanto à definição legal de usuário do serviço público, a responsável assinalou que a Lei 13.460, de 26/6/2017, aponta ser aquele que se utiliza do serviço público, bem como aquele que potencialmente poderia utilizar o serviço.

60. Obtemperou que atendimento ao público, conforme o art. 3º do Decreto 1.590/1995, deve levar em consideração o destinatário final, que é o cidadão. Teriam essa qualidade, conforme interpretação razoável e proporcional: discentes, alunos, egressos, interessados em concursos promovidos pela instituição; bem como, todos os que potencialmente possam demandar serviços que dependam do Ifac.

61. Em vista de tais argumentos, assentou ter sido correto o aumento do horário de funcionamento de determinados setores que atendem ao público, como autorizado na Resolução Consu/Ifac 2/2016, com a definição de balizas para a concessão e manutenção da condição excepcional, mantidos os demais setores funcionando por oito horas diárias.

62. Também trouxe à baila lições de administrativistas versando sobre os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, segundo as quais as atividades administrativas são desenvolvidas para benefício da coletividade, não podendo sofrer prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares.

63. Após referir excerto extraído do relatório do Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, no qual são repisados os requisitos estabelecidos no Decreto 1.590/1995 para a redução da jornada de trabalho, afirmou que as adequações de jornada promovidas com base nas Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016 se restringiram a setores afetos às atividades meio-fim do instituto, conformes a pronunciamento do Supremo Tribunal Federal e nos limites do referido decreto.

64. Aduziu sempre ter buscado atender o princípio da legalidade e ser atenta ao interesse público, registrando-se a aferir os requisitos necessários à concessão de jornada reduzida de trabalho, inclusive estabelecendo balizas e limitando a concessão e a manutenção indevida por meio da edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016.

65. Visando demonstrar sua boa-fé, ponderou que os gestores do Ifac jamais teriam negligenciado o cumprimento de determinações emanadas do TCU, sempre apresentando todas as informações e documentos necessários, inclusive pessoalmente.

66. Afirmou ter buscado a realização do interesse público, pois o Ifac, sob sua gestão, visou tão somente aplicar com correção e justiça o disposto no art. 3º do Decreto 1.590/1995.

67. Ademais, as modificações nos horários de funcionamento não caracterizariam prejuízo ao erário, pois restritos aos setores que atendem ao público em geral, tendo sido adotadas todas as cautelas previstas no ordenamento jurídico.

68. Em complemento, trouxe à baila o Acórdão 6476/2017-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, aresto no qual o TCU, ao apreciar irregularidade em tese mais grave, porque relacionada à autorização indiscriminada para que todos os técnico-administrativos em educação cumprissem seis horas diárias, considerou a ocorrência para julgar regulares com ressalvas as contas de responsável, cientificando a instituição de que o fato constituía transgressão ao disposto no inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal,

do art. 19 da Lei 8.112/1990, do art. 3º do Decreto 1.590/1995, com a redação dada pelo Decreto 4.836/2003, e a sua jurisprudência, exemplificada pelo Acórdão 718/2012-TCU- 1ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes.

69. Destacou, ainda, que no âmbito do Processo de Contas 026.268/2015-9, pertinente à gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF) em 2014, houve análise técnica que resultou na exclusão dos Diretores Gerais e integrantes dos Conselhos de Diretores e Superior do rol de responsáveis, conforme Acórdão 343/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas.

70. Nessa seara, ainda registrou o Acórdão 3252/2018-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, decisão que teria estabelecido balizas sobre o tema, sem considerar ilegal a medida.

71. Destacou que a edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016 se deu conforme os parâmetros que o Ifac possuía à época, invocando o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a redação dada pela Lei 13.655, de 25/4/2018, para pleitear na apreciação da ocorrência a não aplicação de entendimentos mais restritivos, sobrevindos posteriormente ao exercício em análise.

72. Ainda da referida lei, destacou o conteúdo dos arts. 20, 22 e 28, preceitos que trariam disposições sobre segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito, oportunidade em que aduziu que as concessões de jornada reduzida não refletiriam erro grosseiro, pois amparadas em estudos e disposições do Decreto 1.590/1995.

73. Informou que a Resolução Consu/Ifac 26/2018 revogou todos os dispositivos das Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016, pondo fim ao fato ensejador da controvérsia.

74. Não obstante, insistiu que as condutas apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas do Ifac pertinente ao exercício de 2016 não teriam ocorrido, bem assim que os normativos revogados não descumpriram os preceitos insertos no Decreto 1.590/1995, tampouco foram objeto de aplicação generalizada em todos os setores da instituição.

75. Por fim, além de protestar pela produção de todas as provas em direito admitidas, pugnou pela não cominação de sanções em razão das condutas que praticou haja vista: sua boa-fé na aprovação do documento questionado; ausência de prejuízo ao erário, pois a flexibilização não teria sido indiscriminada; ausência de ilegalidade, de reincidência e de erro grosseiro.

I.I.I.II. Responsáveis: Srs. Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09), na condição membros internos do Consu/Ifac em 2016

76. Em que pese as razões de justificativas formuladas pela Sra. Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91) e pelo Sr. Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), assistidos pela Advocacia-Geral da União – Procuradoria-Geral Federal com fundamento no art. 1º do Decreto 7.153, de 9/4/2010, tenham sido apresentadas após o prazo determinado em suas audiências (vide Tabela 1), considerando que até o término da etapa de instrução é facultada a juntada de documentos novos (art. 160, § 2º, do Regimento Interno/TCU), suas defesas serão aqui analisadas.

77. Os demais responsáveis indicados, igualmente assistidos pela Advocacia-Geral da União – Procuradoria-Geral Federal, tempestivamente, apresentaram razões de justificativa e documentos.

78. Quanto aos documentos adicionalmente juntados aos autos pela defesa dos responsáveis em tela, cumpre registrar:

a) Ata da 4ª Reunião Ordinária do Conselho Superior do Ifac, ocorrida em 20/2/2015, encontro onde aprovada a Resolução Consu/Ifac 3/2015 (peça 32);

b) Nota Técnica 11/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP (peça 122, p. 1-38);

c) Nota Técnica AGU/AFC 7/2008 (peça 122, p. 39-51).

79. Além de ventilar argumentos também aduzidos pela Sra. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Reitora do Ifac e Presidente do Conselho Superior do Ifac (item I.I.I.I), cumpre registrar, dentre as razões apresentadas pelos demais membros internos do Consu/Ifac que participaram da edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016, as justificativas a seguir descritas.

80. Curiosamente, a defesa apresentada pelo Sr. Joel Bezerra de Lima menciona que a Controladoria-Geral da União no Rio Grande do Norte teria chegado a conclusões contrárias aos fatos (peça 24, p. 27, §§ 58-59).

81. Por sua vez, o Sr. Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) salientou não ser servidor do Ifac, tendo assento no Conselho Superior da instituição como membro externo, nos termos do art. 10 da Lei 11.892, de 29/12/2008 (peça 123, p. 28-30).

82. Nessa perspectiva, o referido responsável assentou ter contribuído com a gestão do Ifac sem receber contrapartida financeira, vendo-se na contingência de responder pelo exercício de atividades graciosas prestadas em favor da Administração.
83. Dada a condição de membro externo, de boa-fé teria entendido que, após vencidas todas as discussões internas, o texto da Resolução Consu/Ifac 2/2016 estava apto a ser aprovado, considerando o responsável em tela que eventual aumento de despesas representaria ganho em produtividade e atendimento ao público.
84. O Sr. Marcelo Helder Medeiros Santana também assinalou não ter participado da deliberação que regulamentou as reduções nas jornadas de trabalho dos técnicos-administrativos em educação do Ifac mediante a edição da Resolução Consu/Ifac 3/2015.
85. Por fim, além de protestarem pela produção de todas as provas em direito admitidas, os responsáveis também pugnaram pela não cominação de sanções em razão das condutas que praticaram.
- I.I.I.III.** Responsáveis: Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90), Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68) e João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62) na condição membros externos do Consu/Ifac em 2016
86. Regularmente citado, o Sr. Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68) não compareceu aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia em relação ao referido responsável, dando-se prosseguimento ao processo nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
87. Os demais responsáveis indicados, assistidos pela Advocacia-Geral da União – Procuradoria-Geral Federal, tempestivamente, apresentaram razões de justificativa e documentos.
88. Em suas defesas, além de ventilar argumentos também aduzidos pela Sra. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Reitora do Ifac e Presidente do Conselho Superior do Ifac (item I.I.I.I), salientaram não serem servidores do Ifac, tendo assentos no Conselho Superior da instituição como membros externos, nos termos do art. 10 da Lei 11.892, de 29/12/2008. O Sr. Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), inclusive, destacou que compunha o referido conselho na condição de aluno da instituição.
89. Nessa perspectiva, os responsáveis assentaram terem contribuído com a gestão do Ifac sem receber contrapartida financeira, vendo-se na contingência de responderem pelo exercício de atividades graciosas prestadas em favor da Administração.
90. Dada a condição de membros externos, de boa-fé eles teriam entendido que, após vencidas todas as discussões internas, o texto da Resolução Consu/Ifac 2/2016 estava apto a ser aprovado, considerando os responsáveis em tela que eventual aumento de despesas representaria ganho em produtividade e atendimento ao público.
91. Por seu turno as defesas dos Srs. João César Dotto (CPF 064.511.048-50) e Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68) assinalaram não terem participado da deliberação que regulamentou as reduções nas jornadas de trabalho dos técnicos-administrativos do Ifac mediante a edição da Resolução Consu/Ifac 3/2015, conforme ata da reunião (peça 32).
92. Ao final, além de protestarem pela produção de todas as provas em direito admitidas, os responsáveis também pugnaram pela não cominação de sanções em razão das condutas que praticaram.
- I.I.I.IV.** Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), na condição de ex-Pró-Reitor de Gestão de Pessoas do Ifac
93. O responsável, tempestivamente, apresentou razões de justificativa e documentos (vide peça 43), conforme a seguir.
94. Registrou, inicialmente, que o Processo 23244.000910/2016-09, sobre o qual foi instado a se manifestar, tratou da concessão de ampliação do horário de atendimento da Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor (Cosvi) com flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação nela lotados.
95. Tal concessão, arguiu o responsável, teria sido acordada pelas chefias da Cosvi e da Diretoria de Gestão de Pessoas (DDD/Ifac), bem como observado as disposições contidas na Resolução Consu/Ifac 3/2015 (íntegra do requerimento à peça 43, p. 5-10).
96. Devidamente instruída, relatou que a solicitação foi submetida e aprovada por Comissão Permanente de Flexibilização da Jornada TAE, nomeada pela autoridade máxima do órgão, conforme deliberação consignada no Parecer Consultivo 6/2016, de 23/3/2016.
97. Ponderou que, diante da regulamentação interna editada pela instância máxima da instituição, das justificativas apresentadas pelo setor solicitante, e do parecer positivo de comissão avaliadora constituída

para este fim, na condição de ocupante de cargo de chefia superior do setor (PROGP), acompanhou os pareceres e aprovou a ampliação do horário de funcionamento do setor, flexibilizando a jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos em educação nele lotados.

98. Frisou que sua decisão foi precedida de regulamento elaborado, apreciado, discutido e aprovado pelo Conselho Superior do Ifac, qual seja a Resolução Consu/Ifac 3/2015. Norma que, segundo o responsável, teria sido objeto de discussão interna conforme os trâmites regimentais, com análises jurídicas feitas pelos setores competentes, inclusive pela Procuradoria Federal junto a instituição, razão pela qual entendeu que tal ato administrativo não continha vícios.

99. Enfatizou que a sua decisão foi precedida de justificativas apresentadas pelo setor, acatadas pelas respectivas chefias imediatas (coordenadora do setor e diretora responsável), considerando as suas áreas de importância (atenção à saúde, qualidade de vida, dentre outras), sendo o setor contemplado o responsável pelo acompanhamento da qualidade de vida em todas as unidades do Ifac, inclusive campi que funcionariam em horário interrupto das 7h30min às 22h30min.

100. Ademais, ponderou o responsável, o setor, na época da solicitação, já estaria funcionando em horário interrupto, no período das 7h às 17h, isto é, com 10 horas de atendimento (conforme tabela de horário de trabalho encartada no requerimento à peça 43, p. 9), sendo que metade da equipe da Cosvi, não poderia atuar com jornada flexibilizada.

101. Destacou que o advento da Resolução Consu/Ifac 3/2015 [mais corretamente, a de número 2/2016], possibilitou o estabelecimento de funcionamento de 12 horas para o setor, ampliando o horário de atendimento.

102. Aduziu que a Cosvi prestaria serviços de atendimento ao público interno e externo mediante o acompanhando de situações de enfermidades e a elaboração de práticas de saúde e terapias ocupacionais para o público alvo formado por servidores, seus dependentes e alunos da instituição.

103. Assinalou a atuação positiva das ações realizadas pela Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor (Cosvi), conforme seria possível inferir dos dados registrados nos Relatórios de Gestão do Ifac pertinentes aos exercícios de 2016 e de 2017 (pela 43, p. 11-13).

104. Embora reconheça não ser possível afirmar que tais resultados estivessem diretamente ligados à ampliação do horário de funcionamento do setor, o responsável ponderou que não teria havido violação do princípio da eficiência, como indicado no ofício de audiência.

105. Ademais, reportou ter sido exonerado do cargo de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas do Ifac em 31/5/2016, pouco mais de um mês após a autorização questionada, razão pela qual não pode acompanhar as atividades posteriormente desenvolvidas no setor.

106. Diante disso, postulou o acatamento de suas razões justificativas, uma vez que:

a) a ampliação do funcionamento da Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor (Cosvi), objeto do Processo 23244.000910/2016-09, não teria implicado, necessariamente, aumento de despesas, considerando sua importância e relevância para os servidores e alunos da instituição (públicos interno e externo), tampouco caracterizaria perda na eficiência do setor;

b) sua decisão só teria sido possível em razão de regulamentação aprovada pela instância superior da instituição e de parecer positivo de comissão relatora instituída para tal, tendo se baseado em precedentes institucionais;

c) seu desligamento do cargo de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas em pouco mais de um mês do ato de autorização não lhe possibilitou acompanhar o desenvolvimento das atividades da Cosvi, bem como atestar quaisquer prejuízos ou perda de eficiência do setor.

I.I.II. Análise conjunta das razões de justificativas apresentadas

107. A despeito da aplicação da revelia ao Sr. Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68) (§ 86), cumpre assentar que serão considerados todos os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

108. De início, convém realçar os termos da irregularidade, as condutas praticadas pelos responsáveis e respectivos nexos de causalidade considerados na análise que ora se faz de concessões irregulares de jornada reduzida a servidores técnico-administrativos em educação do Ifac durante a gestão avaliada, conforme destacado nos ofícios de audiência (vide Tabela 1):

a) **achado**: concessão irregular de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação do Ifac (constatação 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas; peça 5, p. 24-32)

b) condutas:

b.a) integrantes do Conselho Superior do Ifac em 2016: aprovar a Resolução Consu/Ifac 2/2016, normativo que estabeleceu horário regular de funcionamento ampliado na reitoria e nos campi do Ifac para o atendimento ao público sem identificar as atividades a serem prestadas de modo ininterrupto ou diretrizes aptas a prevenir alterações indevidas nas jornadas dos técnicos-administrativos, com infração ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e ao disposto no art. 3º do Decreto 1.590, de 10/8/1995;

b.b) Sr. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), na condição de ex-Pró-Reitor de Gestão de Pessoas: 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 23244.000910/2016-09), portanto, em hipóteses que não se coadunam com o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e com o disposto no art. 3º do Decreto 1.590, de 10/8/1995;

c) nexos de causalidade:

c.a) integrantes do Conselho Superior do Ifac em 2016: ao aprovar norma definidora de horário de atendimento ao público ampliado, sem realizar estudos para identificar as atividades a serem prestadas de modo ininterrupto por doze horas ou 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 adotassem 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. Essa alteração mostrou-se antieconômica por aumentar a despesa com o funcionamento do instituto, e violou o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e ao disposto no art. 3º do Decreto 1.590, de 10/8/1995;

c.b) 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 público usuário, contribuiu para o aumento da despesa com o funcionamento dos setores sob sua gestão. Ocorrências 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.

109. Registre-se que a culpabilidade dos responsáveis será verificada neste exame técnico e consignada na matriz de responsabilização constante do Apêndice A.

110. Decerto, conforme se extrai do Relatório de Auditoria Anual de Contas pertinente à gestão do Ifac em 2016, a Controladoria-Geral da União no Estado do Acre (CGU/AC), ao apreciar a conformidade da regulamentação e da concessão de flexibilização da jornada de trabalho aos técnico-administrativos em educação da instituição, dentre outras constatações, destacou (peça 5, p. 25-27):

a) a não observância na análise dos processos examinados de requisitos cumulativos e indispensáveis à flexibilização das jornadas, quais sejam: atividade contínua (I), regime de trabalho em turnos ou escalas (II) e atendimento ao público ou atividade noturna (III);

b) flexibilização concedida a setores responsáveis pela execução de atividades relacionadas a rotinas administrativas, sem necessidade de serem prestadas de modo contínuo (e.g., Coordenadoria de Administração de Campus, 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 Auditoria Interna);

c) flexibilização de jornada a servidores lotados em setores que não atendem alunos da instituição (e.g., 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 Auditoria Interna);

d) flexibilização de jornadas por setor, sem considerar as atividades atribuídas a cada servidor (e.g., Assistência Estudantil do Campus Baixada do Sol, Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor, 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 Auditoria Interna);

e) para atender ao critério de atendimento ininterrupto ao público por período igual ou superior a doze horas, a Resolução Consu/Ifac 2/2016 estabeleceu como horário de funcionamento institucional da Reitoria o

período das 7h às 19h, ampliação esta que representaria situação de potencial prejuízo à instituição em razão do desnecessário aumento de despesas correntes.

111. Não obstante a diversidade de ocorrências relatadas pelo órgão de controle interno, conforme sumariamente analisado em precedente instrução preliminar (peça 14), constatou-se que parte das flexibilizações de jornadas se aperfeiçoaram durante o exercício anterior (mormente, órgãos vinculados aos campi da instituição), ou não contaram com a participação de gestores integrantes do rol de agentes cujas contas são apreciadas neste processo (caso de órgãos vinculados a diretorias sistêmicas).

112. Vale frisar que, à luz do princípio da anualidade, fatos ocorridos em exercício distinto daquele a que se refere as presentes contas não podem ser considerados para fins de julgamento neste processo (e.g., Acórdãos 2268/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Vital do Rego; 1159/2011-1ª Câmara, Relator Min. Ubiratan Aguiar).

113. Ademais, sem prejuízo de o TCU vir a examinar tais flexibilizações de jornadas noutro(s) processo(s), caso isso se revele necessário, cumpre registrar que as ocorrências em tela também consumadas durante o exercício de 2016 decorrem da prática de atos de gestão que não ensejam responsabilização conjunta com os responsáveis arrolados nesta prestação de contas, como facultado no art. 11, § 4º, da Instrução Normativa TCU 63, de 1º/9/2010.

114. Diante dessa delimitação, as responsabilidades do Conselho Superior do Ifac pela edição da Resolução Consu/Ifac 3/2015, regulamento que permitiu as reduções de jornadas consideradas irregulares, bem assim os deferimentos de processos de flexibilização concluídos em 2015, ou que foram decididos por agente não integrante do rol de responsáveis do Ifac em 2016, não foram considerados nos ofícios de audiências expedidos (§ 108).

115. Por seu turno, para que não parem dúvidas acerca dos parâmetros normativos adotados no exame da irregularidade em análise, discorre-se, a seguir, sobre os principais dispositivos que regulam a fixação da jornada de trabalho dos técnico-administrativos em educação do Ifac, bem como precedentes administrativos e judiciais úteis a melhor compreensão da matéria.

116. Registre-se que os técnico-administrativos em educação do Ifac, assim como os demais servidores públicos federais, sujeitam-se ao regime jurídico instituído pela Lei 8.112, de 12/12/1990, norma que, ao tratar do cumprimento das jornadas de trabalho, além de ressaltar a duração de trabalho prevista em leis especiais, limitou-se a estabelecer a duração máxima semanal de quarenta horas e a observância de limites mínimo e máximo de seis e oito horas diárias, respectivamente (vide art. 19 e §§).

117. Diante disso, conforme assentado pela Secretaria de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SGP/MPOG), por intermédio da NT 150/2012 CGNOR/DENOP/SEGEP/MPP, no silêncio da Lei 11.091, 12/1/2005, norma que trata da carreira dos técnico-administrativos em educação, a jornada de trabalho destes servidores é regulada pelas disposições contidas no Decreto 1.590, de 10/8/1995 (peça 120, p. 7).

118. Haja vista o fato de o referido decreto versar sobre tema afeto ao regime jurídico dos servidores públicos federais, faz-se necessário apreciar possível vício de constitucionalidade na edição do ato, mormente porque o regulamento em tela é anterior à promulgação da Emenda Constitucional 32/2001, que possibilitou ao Presidente da República dispor mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não houver aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, da Constituição, na redação conferida pela EC 32/2001).

119. Tal ressalva é pertinente pois a posterior modificação da Constituição, consubstanciada na promulgação da EC 32/2001, não teria o condão de convalidar a regulação contida no Decreto 1.590/1995 naquilo que dissesse respeito a tema a ser regulado em lei em sentido estrito.

120. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já teve oportunidade de decidir pela impossibilidade da constitucionalização superveniente (STF. Recurso Extraordinário 390.840. Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 09/11/2005. Publicado no DJ em 15/8/2006).

121. Por outro lado, também não se olvida que a possibilidade de o TCU apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público (Súmula STF 347) está adstrita ao exame de caso concreto, conforme já assentado decisões da Corte (e.g., Acórdãos 1758/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; 2391/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

122. Estabelecidos tais limites, cumpre registrar que a idoneidade da referida norma para sustentar a prática de atos de gestão que reduziram a jornada de trabalho de parcela expressiva dos técnico-administrativos em educação do Ifac no exercício de 2016, conforme aduzido pelos responsáveis, encontraria fundamento em

análise promovida pela Procuradoria-Geral Federal sobre caso análogo, conforme Nota Técnica 7 PGF/LLC/2008 (vide excerto transcrito à peça 122, p. 43-45).

123. Em que pese o habilidoso raciocínio então desenvolvido pelo órgão de consultoria jurídica da União, a manifestação em tela não é capaz de afastar as dúvidas existentes sobre possível ofensa ao princípio da reserva legal, vez que fundamentado em precedente do STF no qual apreciado decreto editado após a promulgação da EC 32/2001 (ADI 2.564-3/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 6/2/2004), o que permitiu que a ampliação dos poderes conferidos ao Presidente da República para dispor mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal pudesse ser considerada.

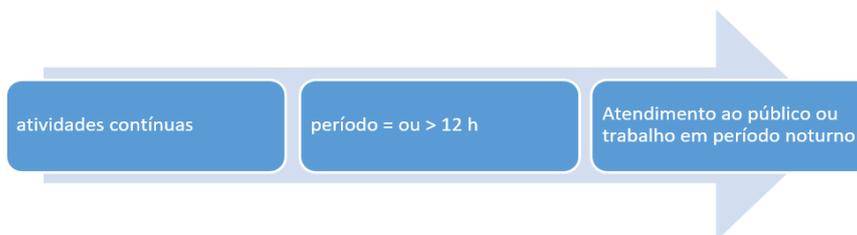
124. Não obstante, a presunção de legalidade do Decreto 1.590/1995 sustentada em diversos pareceres jurídicos (e.g., vide documentos acostados à peça 122), impede que no julgamento das contas em exame o referido normativo seja considerado inconstitucional para o fim de apreciar as alterações de jornadas de trabalho dos técnico-administrativos em educação do Ifac, consideradas irregulares nestes autos, justamente, por descumprir seus exatos termos.

125. Decerto, ao regulamentar a matéria mediante a edição do Decreto 1.590, de 10/8/1995, o Presidente da República, no uso da atribuição conferida pelo art. 84, IV, da Constituição, definiu que, exceto casos previstos em lei específica, a jornada de trabalho dos servidores sujeitos a Lei 8.112/1990 deve ser de oito horas diárias e carga horária de quarenta horas semanais (art. 1º).

126. Em exceção a essa regra geral, conforme disposto no art. 3º do Decreto 1.590/1995, 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, facultou-se 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.

127. Como se extrai do texto do referido preceito normativo, das conclusões lançadas pelo órgão de controle interno no Relatório de Auditoria Anual de Contas, bem como de pareceres técnicos acostados aos autos, tratam-se de exigências cumulativas, ou seja, as três ordens de requisitos devem, simultaneamente, estar presentes para possibilitar ao dirigente máximo da entidade a redução das jornadas de trabalho para seis horas diárias e trinta horas semanais, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Exigências cumulativas para a concessão de jornadas reduzidas de seis horas diárias



Fonte: elaboração própria com base nas exigências dispostas no art. 3º do Decreto 1.590/1995

128. A pretexto de regulamentar a aplicação do Decreto 1.590/1995 ao cumprimento das jornadas dos técnico-administrativos em educação do Ifac, em 20/2/2015, o Conselho Superior do Ifac editou a Resolução Consu/Ifac 3/2015. Posteriormente, em 18/3/2016, a referida regulamentação interna foi complementada pelas disposições da Resolução Consu/Ifac 2/2016.

129. Em linhas gerais, o regulamento editado pelo Consu/Ifac observou as disposições contidas no Decreto 1.590/1995, contudo, inovou ao precisar alguns conceitos, dispor sob forma de concessão e manutenção do benefício, bem como ao regular a competência para autorizar o cumprimento da jornada de seis horas diárias, merecendo destaque os itens a seguir.

130. Dentre as definições, o regulamento trouxe a de ‘atividades contínuas e ininterruptas’ sem contemplar o regime de escalas e o trabalho noturno, expressamente previstos no Decreto 1.590/1995, mas acrescentando a expressão ‘em função das peculiaridades, atribuições e competências institucionais’ (art. 1º, III, da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

131. Outra inovação foi a definição de ‘flexibilização de jornada para seis horas’ repetindo os termos do art. 3º do Decreto 1.590/1995, exceto quanto ao trabalho noturno e mencionando que esta ocorreria ‘sem prejuízo da remuneração’ (art. 1º, IV, da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

132. Mais relevante para a análise feita nestes autos é a extensão conferida ao conceito de público, pois adotado o conceito de público usuário expresso no art. 1º, V, da Lei 11.091/2005, contemplando, portanto, pessoas ou coletividades internas ou externas à instituição.

133. Ademais, com a edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016, assentou-se que o horário de funcionamento, para atendimento ao público, corresponderia ao período compreendido entre as 7h e as 19h para a Reitoria e das 7h às 22h30min para os campi.

134. Tendo em conta o texto da norma em análise, num primeiro momento, a possibilidade de redução das jornadas de trabalho para seis horas foi facultada apenas aos técnico-administrativos lotados nos campi da instituição. Bem por isso, no título da Resolução Consu/Ifac 3/2015 dedicado à flexibilização da jornada de trabalho, embora haja autorização para redução da jornada também na Reitoria, apenas há menção a turnos de funcionamento para os campi (art. 4º e § 1º).

135. Inovando no tema, a regulamentação interna do Ifac vedou ao servidor técnico-administrativo também estudante que optasse por cumprir sua jornada em horário especial (art. 98 da Lei 8.112/1990) a possibilidade de reduzir sua jornada para seis horas diárias, embora tais servidores pudessem compor a escala (art. 4º, § 2º, da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

136. Dessa vez, em sintonia com as disposições contidas no art. 1º do Decreto 1.590/1995, também aos servidores técnico-administrativos em educação ocupantes de funções gratificadas (FG) ou cargos de direção (CD) foi vedada a possibilidade de obterem redução da jornada de trabalho (art. 7º, da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

137. Por outro lado, a norma em análise ressaltou que, mesmo atuando em serviços para os quais viesse a ser autorizada a flexibilização da jornada de trabalho, o servidor técnico-administrativo em educação da instituição poderia optar por permanecer cumprindo oito horas diárias (art. 4º, § 2º, da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

138. Quanto ao processamento das solicitações de flexibilizações de jornadas de trabalho, a Resolução Consu/Ifac 3/2015 dispôs que a iniciativa deveria se dar mediante proposta conjunta dos servidores de cada setor à respectiva chefia imediata, que deveria encaminhar o requerimento, devidamente instruído com justificativas e proposta de escala, à Pró-Reitoria, à Direção-Geral de Campus ou gestor equivalente (art. 9º, da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

139. A viabilidade da implementação de cada proposta conjunta de flexibilização devia ser submetida à apreciação de uma Comissão Permanente de Flexibilização TAE, órgão ao qual foi atribuída competência para a emissão de parecer consultivo com vistas a auxiliar a decisão do gestor superior (§§ do art. 9º da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

140. Importante destacar que as tais Comissões Permanentes de Flexibilização TAE, a serem constituídas mediante designação da autoridade máxima da instituição em cada unidade do Ifac, em regra, deveriam ser formadas por um técnico-administrativo em educação de cada nível, um docente e um discente, indicados por seus pares.

141. Na Reitoria, tal comissão deveria ser composta por um técnico de cada nível, também indicado por seus pares, um servidor indicado pelo Colégio de Dirigentes e pelo Ouvidor do Ifac (art. 12 da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

142. Caso houvesse indeferimento, instituiu-se que caberia recurso à autoridade máxima da instituição (art. 13 da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

143. Por fim, releva destacar o fato de a Resolução Consu/Ifac 2/2016 ter estabelecido que as concessões de jornadas de trabalho de seis horas diárias seriam submetidas a doze meses de experiência, prorrogável por igual período, dependendo a manutenção da flexibilização aos resultados de avaliação que deveria verificar a preservação ou a melhoria da qualidade do atendimento ao público, inclusive mediante a coleta da opinião dos usuários (art. 9º-A da Resolução Consu/Ifac 3/2015).

144. Como visto (§§ 128-143), embora definindo mecanismos de controle para a verificar a adequação das flexibilizações de jornada e da manutenção das excepcionalidades, as normas editadas pelo Consu/Ifac desbordaram da regulamentação prevista no Decreto 1.590/1995 ao transferir para os próprios interessados a iniciativa de propor as alterações de jornada de trabalho e, por consequência, do horário de funcionamento dos setores da instituição.

145. Por conseguinte, não seriam exigências de interesse público que determinariam a faculdade de os servidores técnico-administrativos em educação do Ifac cumprirem jornada de seis horas diárias, mas sim a conveniência dos servidores lotados em cada setor da instituição. Noutros termos, foram os próprios

beneficiários que deliberaram livremente iniciar, ou não, o processo para lograr a ampliação do horário de atendimento ao público e a consequente redução das jornadas de trabalho.

146. Outra falha relevante verificada foi transferir aos pró-reitores, diretores-gerais de campus, ou gestores equivalentes, a competência para autorizar o cumprimento das jornadas de trabalho reduzidas, vez que, nos termos do art. 3º do Decreto 1.590/1995, tal ato é reservado ao dirigente máximo da instituição, no caso, o seu Conselho Superior (art. 8º da Resolução Consu/Ifac 187/2014)

147. Veja-se que o modelo implantado no Ifac, vigente ao longo da gestão dos responsáveis cujas contas ora se analisa, foi concebido de forma a eximir a alta administração da instituição de responsabilidade, pois as alterações seriam implementadas sob os auspícios de gestores subalternos e sustentadas em pareceres emitidos pelas comissões permanentes de flexibilizações TAE.

148. Não obstante tais falhas, como já assentado (§ 112), neste processo apenas se examina a responsabilidade pela prática de atos de gestão realizados em 2016, razão pela qual a edição da Resolução Consu/Ifac 3/2015 não integrou os ofícios de audiência dirigidos aos responsáveis.

149. Por conseguinte, o Consu/Ifac contribuiu de forma determinante para que as flexibilizações de jornadas indevidas ocorressem nos órgãos diretamente vinculados à Reitoria do Ifac ao permitir que os servidores de cada setor, por si mesmos, deliberassem funcionar durante doze horas ininterruptas (das 7h às 19h), em vez de identificar as atividades que, em função de atendimento ao público, deveriam assumir tal forma de prestação (vide art. 3º do Decreto 1.590/1995).

150. Ademais, em vista das questionáveis alterações de jornada apuradas pela CGU/AC na auditoria anual de contas pertinente à gestão do Ifac no exercício de 2016 (§ 110), conclui-se que a exigência de manifestação de comissões e a programada reavaliação periódica não foram capazes de inibir alterações indevidas nas jornadas dos técnico-administrativos em educação da instituição.

151. Nesse contexto, considerou-se que, além de violar as disposições contidas no art. 3º do Decreto 1.590/1995, a ampliação do horário de funcionamento na reitoria do Ifac para atendimento ao público por meio da Resolução Consu/Ifac 2/2016 também violou o princípio da eficiência.

152. De fato, como se nota de notícia veiculada no portal do Ifac (peça 199), a ampliação do horário de atendimento ao público foi inaugurada em 7/3/2016 por ato da Reitora da instituição que foi, em seguida, chancelado pelo Conselho Superior mediante a edição da referida resolução.

153. Como se extrai da defesa apresentada pelo Sr. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), os setores da instituição vinculados à Reitoria do Ifac se desincumbiam de realizar suas atividades no período compreendido entre 7 h e 17 h, apenas ampliando o horário de funcionamento após o beneplácito do Consu/Ifac (peça 43, p. 2 e 9).

154. Quanto às razões apresentadas pelos responsáveis, não merece acolhida a alegação de que as conclusões da CGU/AC acerca das reduções de jornada em exame teriam adotado pressuposto interpretativo equivocado, qual seja, a necessidade de atendimento ao público como condição única e central para as reduções de jornada para trinta horas semanais.

155. Decerto, a apreciação feita pelo referido órgão de controle interno sobre a irregularidade em exame, tal como expressa no Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 5, p. 24-32), em nenhum momento deixa de elencar como requisito alternativo ao atendimento ao público a necessidade de as atividades serem desenvolvidas em período noturno.

156. Há, inclusive, recomendação exarada pela equipe de fiscalização da CGU/AC orientando que, nos processos de revisão de concessões de flexibilização, fosse verificado, dentre os requisitos cumulativos dispostos no Decreto 1.590/1992, se estariam presentes serviços prestados no setor voltados ao atendimento ao público ou realizados no período noturno (Recomendação 3 à peça 5, p. 31).

157. Ademais, ainda que a CGU/AC tivesse deixado de considerar a possibilidade de serviços realizados no período noturno em suas análises, as razões de justificativa apresentadas não demonstraram, ou mesmo alegaram, que setores cujos servidores técnico-administrativos tiveram a flexibilização de suas jornadas de trabalho impugnadas realizavam atividades após às 21 horas.

158. Como visto (§§ 130-131), a própria regulamentação interna editada pelo Consu/Ifac deixou de relacionar o exercício de atividades no período noturno como fundamento para a redução da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação da instituição.

159. Nestas circunstâncias incide o princípio *pas de nullité sans grief*, posto não haver nulidade na conclusão sobre a irregularidade de ocorrências nas quais não se identificou prejuízo à avaliação feita dos atos de gestão praticados pelos responsáveis, tal como indicado nos ofícios de audiência.

160. Noutro enfoque, os responsáveis se opuseram às conclusões da equipe da CGU/AC sob o fundamento de que estas foram genéricas, pois não teriam abordado singularidades de cada setor, limitando-se a questionar o fato de as regras gerais estabelecidas pela instituição serem capazes de abranger a integralidade dos servidores do Ifac.

161. Ao contrário do alegado, verifica-se que, a par da análise do conteúdo das Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016 (peça 5, p. 25), o Relatório de Auditoria sobre as contas dos gestores do Ifac em 2016 consigna adequada apreciação dos processos onde foram deferidas as flexibilizações de jornadas de trabalho de técnico-administrativos em educação do Ifac.

162. Foi com base no exame então realizado sobre as peculiaridades de cada caso concreto que o referido órgão de controle interno questionou a regularidade das concessões de reduções de jornada a servidores lotados em setores nos quais não foi verificada a necessidade de serviços contínuos ou atendimentos aos alunos da instituição, bem como as alterações de jornada que não consideraram a natureza das atividades desenvolvidas por cada servidor (vide § 110).

163. Diante disso, a desqualificação das conclusões do órgão de controle interno em face da não apreciação das singularidades de cada setor não prospera.

164. Por seu turno, a indicação de órgãos da Reitoria do Ifac onde os servidores técnico-administrativos em educação permaneceram sujeitos a jornada de trabalho de oito horas diárias (§ 34) com o fito de ilustrar não ter havido deferimento indiscriminado de flexibilizações de jornadas, por si só, não é capaz de desconstituir a conclusão de que servidores lotados em diversos outros setores da instituição foram indevidamente beneficiados com a redução de suas jornadas, haja vista não se ter verificado a presença dos requisitos cumulativos dispostos no art. 3º do Decreto 1.590/1995 (§ 110).

165. Decerto, apurou-se que, mesmo no âmbito da Reitoria, foi concedida redução de jornada de trabalho a parcela expressiva dos servidores técnico-administrativos em educação, porquanto, de acordo com listagem apresentada pelo Ifac à CGU/AC por ocasião da auditoria anual de contas (peça 200), dos 133 servidores técnico administrativos em educação sujeitos a jornada de quarenta horas semanais que poderiam ter suas jornadas flexibilizadas nos termos da Resolução Consu/Ifac 3/2015, 47 o foram.

166. Conforme tal cálculo, que não considerou o fato de alguns dos técnico-administrativos serem também ocupantes de cargos de direção, funções gratificadas ou usufruírem de horário especial na condição de servidor estudante (§§ 135 e 136), indicou que a redução das jornadas de trabalho beneficiou mais de um terço do efetivo da unidade.

167. Diante de tais números, ainda que não se possa afirmar ter havido generalização do cumprimento de jornadas reduzidas no âmbito da Reitoria do Ifac, o uso da faculdade conferida pelo art. 3º do Decreto 1.590/1995 pelos responsáveis ficou distante de ser criteriosa.

168. De fato, malgrado o normativo em tela tenha autorizado o cumprimento de seis horas diárias de jornada mediante o emprego de expressões que contêm certo nível de indeterminação (e.g., ‘público’, ‘exigirem’), alguns dos setores da Reitoria do Ifac, cujos servidores técnico-administrativos em educação foram beneficiados com a redução das suas jornadas de trabalho, certamente não prestam serviços que se amoldam ao perfil previsto pelo legislador.

169. Nesse sentido, decisão monocrática proferida em 30/3/2006 pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos do Mandado de Segurança 25881 indeferiu pedido liminar sob o fundamento de não vislumbrar irregularidade no fato de resolução editada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ter limitado o cumprimento de jornada de trabalho de seis horas diárias aos servidores da autarquia em exercício nas agências de previdência social dedicados a serviços prestados em regime de turnos ou escalas.

170. Como se nota, a referida decisão aponta diretriz interpretativa pela qual o atendimento ao público requerido para a redução de jornada deve ser o prestado ao público externo, qual seja, aquele formado pelos cidadãos usuários das atividades fins da instituição (transcrição à peça 45, p. 17-18).

171. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis corroboram essa conclusão ao reconhecerem que o público, no caso dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, corresponderia ao corpo discente, bem como outros interessados que dependam de serviços prestados por estas instituições (§§ 57, 79 e 88).

172. Apenas como reforço argumentativo, registre-se que, posteriormente ao exercício em análise, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na condição de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), ao estabelecer orientações para fins da redução de jornada de trabalho autorizada no art. 3º do Decreto 1.590/1995, assentou que deve ser

considerado atendimento ao público o serviço prestado diretamente ao cidadão (art. 18 da IN MPDG/SGP 2, de 12/9/2018).

173. Ademais, na oportunidade, o órgão central do Sipec vedou que fossem consideradas atividades de atendimento ao público as que tratassem de assuntos ligados à área meio, a exemplo de pessoal civil e controle interno, dentre outras atividades (art. 18, Parágrafo único, da IN MPDG/SGP 2, de 12/9/2018).

174. Quanto à ampliação do horário de funcionamento da Reitoria, ainda que restrita aos setores cujos servidores técnico-administrativos em educação tiveram o cumprimento de suas jornadas flexibilizadas, não se pode deixar de considerá-la ato de gestão infringente ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição), porquanto ausentes elementos capazes de indicar que a medida era indispensável, ou que dela tenha resultado efetivo ganho na produtividade ou na qualidade dos serviços prestados pela instituição frente ao inexorável aumento das despesas com o a manutenção das instalações da entidade mantidas em funcionamento diário durante maior número horas.

175. Decerto, embora o art. 9º-A da Resolução Consu/Ifac 3/2015, incluso pela Resolução Ifac 2/2016, previsse que as unidades cujos servidores tivessem tido o cumprimento das jornadas de trabalho flexibilizadas fossem submetidas a avaliação, nenhuma apuração nesse sentido foi realizada.

176. Por outro lado, a partir dos elementos de informação trazidos aos autos, é possível afirmar que os órgãos da Reitoria se desincumbiam de cumprir suas atividades até março de 2016 no horário compreendido entre 7 h e 17 h (peças 199 e 43, p. 9).

177. Por conseguinte, a ampliação do horário de funcionamento apenas dos setores cujos técnicos administrativos lograram obter a flexibilização das jornadas indica que a medida não foi motivada por razões de interesse público, mas sim pela necessidade de se cumprir doze horas ininterruptas de atendimento como condição para o cumprimento de jornadas de trabalho de seis horas diárias.

178. A juntada aos autos de oito processos nos quais, de acordo com os responsáveis, teriam sido indeferidos requerimentos de flexibilização de jornadas formulados por servidores lotados em alguns setores do Ifac tampouco contribui para infirmar a conclusão de que concessões feitas durante a gestão avaliada não observaram os requisitos dispostos no art. 3º do Decreto 1.590/1995.

179. Isso porque o exame da referida documentação permitiu concluir que metade dos requerimentos deixou de receber parecer favorável da Comissão Permanente de Flexibilização de Jornada TAE em razão de falhas na instrução dos pedidos, ao tempo em que noutros três os pronunciamentos desfavoráveis ocorreram após o encerramento do exercício de 2016, conforme detalhado na Tabela 3.

Tabela 3 – Processo de flexibilização de jornadas juntados pelos responsáveis

Item	Processo	Órgão/setor interessado	Síntese
1	23244.003146/2015-34 (peça 36 e repetido nas peças 53, 78, 105, 118, 132, 155, 177, 197)	Diretoria Sistêmica de Gestão da Tecnologia	Parecer desfavorável por razões formais em 19/11/2015, ao tempo em que a comissão recomendou que o pedido fosse reapresentado pelas coordenações integrantes do órgão (p. 51). Não há nos autos notícia sobre os desdobramentos do pleito.
2	23244.000202/2016-60 (peça 31 e repetido nas peças 48, 73, 102, 114, 128, 151, 163, 165, 169, 191)	Diretoria Sistêmica de Assistência Estudantil (DSAES)	Parecer desfavorável por razões formais, em 3/2/2016, ao tempo em que recomendou que o pedido fosse reapresentado pelas coordenações integrantes do órgão (p. 9-10). Não há nos autos notícia sobre os desdobramentos do pleito.
3	23244.000214/2016-94 (peça 33 e repetido nas peças 49, 72, 101, 115, 127, 150, 170, 172, 190)	Assessoria de Comunicação (Ascom)	Parecer desfavorável por falha na instrução em 3/2/2016, ao tempo em que diligenciou esclarecimentos para nova análise (p. 16-17). Não há notícia sobre os desdobramentos do pleito.
4	23244.003326/2016-05 (peça 30 e repetido nas peças 35, 40, 46, 47, 54, 69, 70, 76, 99, 106, 112, 113, 117, 125, 126, 131, 149, 152, 161, 166, 168, 175, 188, 189, 194)	Coordenação de Administração, Manutenção e Infraestrutura (Coad) da Diretoria Sistêmica de Programas Especiais	Parecer desfavorável, em 2/9/2016, considerando os serviços e atividades não serem diretamente relacionados ao atendimento ininterrupto do público-usuário. Restituído para decisão (p. 14), o despacho final (p. 15) encaminhou o processo a DISGP em atendimento a solicitação do setor, sem deixar claro se houve, ou não, o indeferimento do pleito.
5	23244.000734/2017-88 (peça 39 e repetido nas peças 55, 77, 107, 121, 133, 157, 174, 196)	Coordenação de Projetos, Registro e Certificação (CPRC) da Pró-Reitoria de Extensão	Parecer favorável, em 2/2/2017 (p. 9-12). Manifestação acatada pelo Pró-Reitor de Extensão em 8/2/2017 (p. 15), porém, de ofício e considerando fatos supervenientes, o dirigente reconsiderou e pugnou a retomada da jornada de 40 horas em 3/4/2017 (p. 21).
6	23244.002325/2017-16 (peça 38 e repetido nas peças 52, 75, 109, 120, 135, 159, 164, 195)	Pró-Reitoria de Pesquisa Inovação e Pós-Graduação	Parecer desfavorável, em 17/3/2017, ao tempo em que diligenciou esclarecimentos para nova análise do pleito (p. 7-10). Não há nos autos notícia sobre a decisão tomada.
7	23244.015479/2017-78 (peça 34 e repetido nas peças 50, 71, 103,	Coordenação em EAD (Coead)	Parecer favorável emitido noutros autos, em 19/4/2016 (p. 17-22). Em 30/10/2017, o pleito é novamente submetido à comissão consultiva (p. 30-31). Desta feita, o parecer foi desfavorável por falha na instrução

Item	Processo	Órgão/setor interessado	Síntese
	116, 129, 153, 173, 192)		(p. 36). Novo parecer emitido após os esclarecimentos (p. 54-56), concluiu não haver dúvidas de que o órgão/setor presta serviços ao público-usuário, porém, em face do afastamento de um dos servidores, foi desfavorável ao pleito. Este último parecer foi acatado em decisão emitida em 26/3/2018 pela Pró-Reitoria de Ensino (p. 58).
8	23244.013115/2017-53 (peça 37 e repetido nas peças 51, 74, 104, 119, 130, 154, 167, 193)	Coordenação de Cerimonial e Eventos (Cocev)	Parecer desfavorável, em 21/9/2017, sob o fundamento de as atividades não serem conexas a atendimento contínuo (p. 12). O parecer foi acatado em decisão emitida em 16/10/2017 pelo Diretor Sistêmico de Comunicação (p. 15). Diante do inconformismo dos interessados, em nova manifestação de 20/11/2017, a comissão manteve-se desfavorável ao pleito (p. 22).

Fonte: Elaboração própria com base na documentação acostada a estes autos

180. Nessa mesma linha, foi aduzido pelos responsáveis que aos servidores técnico-administrativos em educação dedicados a atividades meio da instituição não teria sido deferida a possibilidade de cumprirem jornada reduzida de seis horas diárias.

181. Tal argumento também não merece acolhida, porquanto restou incontroverso na auditoria anual de contas referente ao exercício de 2016 o fato de o Ifac ter flexibilizado as jornadas dos técnico-administrativos lotados em setores como: Coordenadoria de Administração do Campus da Baixada do Sol, Coordenação de Capacitação e Qualificação, Coordenação da Folha de Pagamento, Coordenação de Gestão de Pessoas, Coordenação de Legislação e Normas e Auditoria Interna (peça 5, p. 25).

182. Decerto, no âmbito do Ifac, apenas setores diretamente ligados ao desempenho de atividades de ensino, de pesquisa ou de extensão, podem ser considerados ligados à área fim. Por conseguinte, as mencionadas flexibilizações de jornada beneficiaram pessoal dedicado a atividades meio, visto que tais setores, em regra, não atendem diretamente alunos, pessoas ou coletividades externas à instituição.

183. No que concerne à alegação de que a instituição já vinha adotando medidas para dar cumprimento às recomendações feitas pelo órgão de controle interno para regularizar as ocorrências relacionadas às reduções indevidas de jornada de trabalho de técnico-administrativos em educação, tendo em conta o princípio da anualidade, não aproveita às defesas apresentadas, pois atos de gestão realizados em exercício distinto daquele a que se refere as presentes contas não podem ser considerados para fins de julgamento neste processo.

184. Igual conclusão cabe à defesa da Magnífica Reitora da Instituição, Sra. Rosana Cavalcante dos Santos, segundo a qual, após ter tomado conhecimento do Relatório Anual de Contas pertinente a gestão do Ifac no exercício de 2016, teria determinado a abertura de processo administrativo e instituído comissão com vistas a proceder à análise dos setores do Ifac que necessitariam de flexibilização de jornada nos termos da legislação de regência, bem assim avaliar os que já faziam jornada flexibilizada.

185. Nem mesmo a revogação da norma que regulamentava a possibilidade de reduzir as jornadas diárias de trabalho dos técnico-administrativos da instituição, promovida pela Resolução Consu/Ifac 26/2018 em atenção a parecer emitido pelo órgão de consultoria jurídica do Ifac, é capaz de elidir a irregularidade na apreciação ora realizada.

186. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU registra que a adoção de medidas corretivas e de aprimoramento administrativo, assim como o ulterior cumprimento das normas, embora favoreçam os responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não afastam as falhas detectadas, tampouco isentam os responsáveis pelas ressalvas nas respectivas contas (Acórdão 11562/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Min. Bruno Dantas, enunciado).

187. De todo modo, vale registrar que, a despeito de os trabalhos de campo da auditoria anual de contas pertinente ao exercício de 2016 terem sido encerrados em maio de 2017 (peça 5, p. 1), de acordo com monitoramento realizado pela CGU/AC, recomendações notificadas aos gestores em agosto de 2017 ainda não haviam sido implementadas em março de 2018, havendo, inclusive, pedido de prorrogação por mais seis meses (peça 56).

188. Tal cronologia revela pouca disposição dos responsáveis, ou de seus sucessores, em corrigir a irregularidade em exame, visto que, enquanto o processamento de requerimentos para flexibilizar as jornadas chegou a tramitar em menos de dez dias para autorizar o cumprimento de jornadas reduzidas (vide peça 39, p. 1-15), passados oito meses da notificação feita pelo órgão de controle interno, nenhuma das três recomendações consignadas no relatório de auditoria anual de contas havia sido cumprida.

189. Ainda quanto ao argumento em tela, a alegada necessidade de órgãos colegiados deliberarem sobre a questão não justifica tamanha mora. Nesse sentido, cumpre destacar o fato de o art. 9º, VI, do Regimento Interno do Consu/Ifac autorizar ao Reitor da instituição, na condição de presidente do referido conselho, decidir ad referendum do colegiado quando a matéria for inadiável e não houver tempo para a realização de reunião (peça 203).

190. Há de se ressaltar que tal faculdade regimental, em situação devidamente justificada, já ter sido utilizada pela mesma gestão da instituição para a solução de tema mais sensível, qual seja, a aprovação do Estatuto do Ifac mediante a edição da Resolução Consu/Ifac 187/2014 (peça 202).

191. Por seu turno, o fato de o órgão de controle interno ter se limitado a expedir recomendações para a solução da irregularidade em exame sem associá-la a prejuízo ao erário (peça 5), bem assim apenas considerá-la para fins de propor o julgamento com ressalvas a dois dos responsáveis (peças 6-7), não constitui óbice a possível responsabilização dos gestores aos quais foram expedidos ofícios de audiência.

192. Decerto, as manifestações contidas no relatório de auditoria anual de contas, no certificado de auditoria e no parecer do órgão de controle interno, embora relevantes e sempre devidamente consideradas, não vinculam a apreciação realizada pelo TCU.

193. Veja-se, ademais, que a presença de débito não é condição essencial para o julgamento pela irregularidade, vez que o art. 16, 'b', da Lei 8.443, 16/7/1992, igualmente prevê que as contas devem ser julgadas irregulares quando comprovada a 'prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal', tipologia a qual se amoldam as condutas dos responsáveis que resultaram na ocorrência em análise.

194. Sob outro prisma, estivessem a edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016 e a concessão de flexibilização de jornadas de trabalho aos servidores técnico-administrativos em educação lotados na Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor (Cosvi) conforme a legislação, não teriam sido alvo de recomendações da Controladoria-Geral da União no Estado do Acre.

195. No que concerne à medida de controle prevista no art. 9º-A da Resolução Consu/Ifac 3/2015, pela qual os setores cujos servidores técnico-administrativos em educação tivessem a jornada de trabalho flexibilizada estariam sujeitos a período de experiência e passariam por reavaliação com o fito de verificar a pertinência de cada concessão, conclui-se que ela jamais chegou a ser implementada pela instituição, razão pela qual não é capaz de desconstituir as irregularidades originais que ensejaram a audiência dos responsáveis.

196. Deve-se acrescentar que, tendo em conta o fato de a regulamentação da reavaliação em tela ter exsurgido no mesmo contexto da ampliação do horário de funcionamento da Reitoria do Ifac para possibilitar a redução das jornadas de trabalho também aos técnico-administrativos em educação lotados nessa unidade (edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016), conclui-se que a estipulação de tal medida visou indicar que as flexibilizações não prejudicariam a produtividade dos setores beneficiados, tampouco afetariam a satisfação das demandas dos respectivos públicos usuários.

197. De fato, embora desde o exercício de 2015 houvesse servidores técnico-administrativos em educação do Ifac cumprindo jornadas de trabalho de seis horas diárias, não houve a demonstração de que os setores beneficiados mantiveram o compromisso com a preservação ou com a melhoria da qualidade do atendimento ao público.

198. Quando a este aspecto, a quase totalidade das defesas apresentadas se limitaram a mencionar o Processo 23244.0009017/2017-91, autos onde estaria sendo operacionalizada a referida avaliação, acrescentando que, conforme informações da Diretoria de Gestão de Pessoas do Ifac, o procedimento em tela seria aberto para análise por parte do público na segunda quinzena de maio de 2018.

199. Apenas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), na condição de ex-Pró-Reitor de Gestão de Pessoas do Ifac, assinalou a atuação positiva das ações realizadas pela Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor (Cosvi) após a modificação das jornadas de trabalho e do horário de funcionamento do setor, conforme seria possível inferir, segundo ele, dos dados registrados nos Relatórios de Gestão do Ifac pertinentes aos exercícios de 2016 e de 2017 (pela 43, p. 11-13).

200. No entanto, à míngua de dados sobre a performance anterior do referido setor, bem como de pesquisas de opinião que permitam avaliar o nível de satisfação do seu público usuário, não é possível aferir se a mencionada equipe, de fato, observou o compromisso assumido com a manutenção da qualidade dos serviços prestados, como regularmente exigido.

201. Já a alegação de que a regulamentação da possibilidade de os técnico-administrativos da instituição cumprirem jornada de trabalho de seis horas diárias ter sido considerada viável juridicamente em parecer da Advocacia-Geral da União – Procuradoria Federal demanda as considerações a seguir.
202. Embora o Parecer 167/2014/PF/PFAC-PGF/AGU, da lavra do Procurador Federal José Geraldo Benjamin dos Santos, tenha sido indicado como contendo manifestação favorável ao disciplinamento da possibilidade de os técnico-administrativos em educação da instituição cumprirem jornada de trabalho de seis horas diárias, de acordo com os termos e razões então lançados pelo órgão de consultoria jurídica, o inteiro teor do referido documento não foi apresentado pelos responsáveis.
203. Assim sendo, não se sabe sob quais termos o referido parecer atestou a viabilidade da redução das jornadas, nem mesmo se a opinião do órgão de consultoria jurídica se deu sobre a questão em tese, ou se foram apreciadas as disposições constantes da Resolução Consu/Ifac 3/2015.
204. Seja como for, de acordo com a jurisprudência do TCU, a existência de pareceres técnicos ou jurídicos favoráveis não retira a responsabilidade dos administradores públicos pela prática de atos irregulares, uma vez que cabe aos gestores, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de praticar atos de gestão (e.g., Acórdãos 19522/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Benquerer; 2.540/2009-TCU-1ª Câmara, Relator. Min. Walton Alencar Rodrigues; 2.753/2008-TCU-2ª Câmara, Relator Min. Ubiratan Aguiar).
205. Portanto, ainda que a regulamentação impugnada neste processo tenha sido precedida do aval do competente órgão de consultoria jurídica, a responsabilidade pela concretização das concessões indevidas de jornadas reduzidas no exercício de 2016 permanece em relação aos gestores do Ifac ouvidos em audiência. O fato alegado, todavia, pode vir a ser considerado por ocasião da dosimetria das penas, caso a irregularidade em exame resulte em condenação nesta instância.
206. Iguamente, e pelas mesmas razões, não socorre os responsáveis a informação de que a regulamentação das concessões de jornadas reduzidas no âmbito do Ifac também teria sido precedida de ‘intensos debates e estudos internos’.
207. Na verdade, a necessidade de serem travados intensos debates e realizados estudos internos indica que a questão da redução das jornadas dos técnico-administrativos em educação não foi tema pacífico dentro da instituição em razão de, ao contrário do alegado pelos responsáveis, as Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016 terem desbordado dos limites dispostos no Decreto 1.590/1995 para possibilitar que servidores não dedicados à realização de atividades sob as condições excepcionais nele previstas também fossem beneficiados (§§ 128-144).
208. Importante assinalar o fato de, diante da forma singular como o assunto foi regulamentado no âmbito da instituição, não assistir razão aos responsáveis ao afirmarem que as Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016 estariam conforme a jurisprudência do TCU.
209. Decerto, os precedentes existentes não apreciaram questões peculiares ao caso sob exame, tais como a possibilidade de as próprias equipes proporem a redução de suas jornadas de trabalho ou o deferimento das alterações de jornada e do horário de funcionamento de cada setor ocorrer mediante ato de outros gestores que não do dirigente máximo da instituição.
210. Do mesmo modo, os pronunciamentos da Advocacia-Geral da União referenciados pelos responsáveis com o fim de corroborar a correção de seus atos, apreciaram a redução das jornadas sob o prisma das disposições contidas no Decreto 1.590/1995, sem se debruçar sobre as inovações feitas pelo Consu/Ifac a título de disciplinar a matéria no âmbito do Ifac.
211. A afirmação dos responsáveis no sentido de que a decisão do Conselho Superior do Ifac em estabelecer o horário de funcionamento da Reitoria em doze horas ininterruptas estaria inserida no âmbito da discricionariedade do referido colegiado também não merece acolhida em face de o ato impugnado, além de questionável quanto a sua motivação, ter delegado aos dirigentes subordinados da instituição a competência para determinar, ou não, a cada setor do órgão o cumprimento de período diário ampliado, a partir de manifestação de interesse das equipes e parecer de comissão.
212. Assim sendo, o art. 5º do Decreto 1.590/1995 foi inobservado, pois este dispositivo estabelece competir aos dirigentes máximos de autarquias e fundações públicas fixar o horário de funcionamento dos órgãos da entidade, independentemente destes se dedicarem ao atendimento ao público ou de os servidores neles lotados cumprirem jornadas flexibilizadas.
213. Como se viu nas defesas apresentadas (§§ 34-36 e 179) e nos processos acostados aos autos, coube aos servidores de cada setor pleitear junto a gestores situados hierarquicamente abaixo do órgão de direção

máxima do Ifac a autorização para cumprir jornada de seis horas diárias e, por conseguinte, funcionar diariamente por doze horas ou mais.

214. Quanto ao ponto, vale acrescentar que, ao regular o processo administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, o legislador estabeleceu ser a competência irrenunciável, devendo ser exercida pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos (art. 11 da Lei 9.784, de 29/1/1999).

215. Já a invocação de certo nível de indeterminação presente no conceito de atendimento ao público, embora pertinente, não justifica as concessões de jornadas reduzidas aos servidores técnico-administrativos do Ifac em 2016 que foram alvo de impugnação, pois o cerne da questão considerada para a audiência dos responsáveis foi o fato de os serviços desempenhados pelas equipes beneficiadas não exigirem atividades contínuas em regime de turno ou escalas, tal como requerido no Decreto 1.590/1995 (vide instrução preliminar à peça 14).

216. Curiosamente, as razões de justificativa apresentadas perfilharam compreensão mais restritiva daquilo que poderia ser considerado atendimento ao público para o fim de autorizar o cumprimento da jornada de seis horas diárias, pois postularam a necessidade de ser avaliada a pertinência entre as atividades meio e fim da entidade, na esteira de decisão liminar proferida no Mandado de Segurança 25881 pelo Min. Gilmar Mendes ao apreciar caso análogo submetido à apreciação do STF.

217. Saliente-se que a mencionada decisão, conforme excerto transcrito nas defesas dos responsáveis, reconheceu a legitimidade de ato regulamentar editado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que facultava a concessão de jornadas de trabalho de seis horas diárias apenas aos servidores da instituição lotados nas agências da Previdência Social nas quais os serviços fossem realizados em regime de turnos ou escalas.

218. Sob tal prisma, *mutatis mutandis*, também não seria admissível facultar a redução da jornada de trabalho aos técnico-administrativo em educação do Ifac lotados em setores fora dos campi e que não estivessem ligados à prestação de serviços de atendimento ao público, destinatários finais das ações de ensino, pesquisa e extensão, de modo ininterrupto por doze horas ou mais, ou a serviços cuja prestação devesse ser realizada após às 21 horas.

219. No mesmo sentido foi a afirmação, constante das razões de justificativa apresentadas, de que, para fins de redução das jornadas de trabalho, os usuários de serviços públicos são formados por todos aqueles se utilizam dos serviços, ou que potencialmente poderiam demandá-los, exemplificando com a menção expressa a alunos, egressos e interessados em concursos promovidos pelo Ifac. Portanto, agentes externos à instituição.

220. Pelo exposto, ainda que a ampliação do horário de funcionamento não tenha sido estendida a todos os setores da Reitoria, não há como considerar regular a ampliação do horário de funcionamento de setores não dedicados ao atendimento do público da instituição, com a consequente indevida redução das jornadas de trabalho das equipes neles lotadas, como bem ressaltado na apreciação do órgão de controle interno (§ 110).

221. Por seu turno, as lições de doutrinadores administrativistas sobre os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos em nada contribuem para desconstituir as irregularidades atribuídas aos responsáveis neste processo.

222. Decerto, tais princípios são comumente utilizados para justificar a prevalência dos interesses da coletividade sobre os de particulares, via de regra, nas relações jurídicas que a administração pública entabula com agentes privados.

223. Ora, a relação existente entre a administração do Ifac, representada pelos responsáveis arrolados neste processo, e os técnico-administrativos em educação da instituição é de natureza pública e totalmente regulada em lei, pois tais servidores são submetidos a regime jurídico estatutário. Por conseguinte, descabe a invocação de supremacia do interesse público ou da continuidade dos serviços para justificar modificação indevida nas jornadas de trabalho.

224. Nem se diga que os referidos princípios militariam a favor do público usuário do Ifac de modo a obrigar, ou mesmo recomendar, a instituição a estender seu horário de funcionamento, pois o interesse público, como estabelecido na doutrina, assume dimensão superior a eventual interesse das pessoas beneficiadas pelas políticas públicas desenvolvidas pela instituição, podendo, inclusive, justificar a redução do horário de atendimento, como alguns entes têm feito com vistas a alcançar melhores resultados com a execução dos escassos recursos públicos (vide exemplos às peças 204-205).

225. Por seu turno, o argumento de que os requisitos dispostos na Resolução Consu/Ifac 3/2015, especialmente após a complementação advinda com a edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016, seriam limitativos e de adoção excepcional não resiste à avaliação das modificações de jornadas e de horários de funcionamento praticadas no âmbito do Ifac sob os auspícios da regulamentação em tela.

226. Ainda que, em tese, as condições exigidas para a flexibilização das jornadas de trabalho dos técnico-administrativos em educação do Ifac fossem restritivas e alinhadas àquelas requeridas pelo art. 3º do Decreto 1.590/1995, a permissão para que cada dirigente superior decidisse livremente sobre as demandas formuladas pelas equipes interessadas, contando com parecer opinativo emitido por comissão especialmente formada para verificar o preenchimento das condições regulamentares, deu ensejo aos desvirtuamentos destacados no relatório de auditoria anual de contas (§ 110).

227. Noutras palavras, o rito estabelecido na Resolução Consu/Ifac 3/2015 para o processamento dos requerimentos apresentados com o fito de lograr modificações de jornada de trabalho encorajou o deferimento de flexibilizações de duvidosa legalidade em razão de os gestores responsáveis pela decisão acreditarem estar respaldados em manifestações técnicas.

228. De fato, independentemente do apetite de risco dos dirigentes superiores da instituição, não há dúvidas de que as flexibilizações de jornada concedidas a equipes lotadas em setores como Auditoria Interna, Folha de Pagamento e afins não ocorreriam caso dependessem unicamente de decisão singular dos responsáveis arrolados ou do beneplácito do Consu/Ifac para cada caso concreto.

229. Quanto à alegação dos responsáveis de que sempre agiram de boa-fé, sem jamais negligenciar o cumprimento de determinações do TCU, tem-se que o argumento em nada contribui para desconstituir as irregularidades a eles atribuídas, sendo apenas capaz de repercutir no exame da culpabilidade de cada um dos agentes arrolados.

230. No entanto, com base nas circunstâncias do caso em exame, o reconhecimento da alegada boa-fé dos responsáveis pela prática dos atos inquinados de ilicitudes que ensejaram a concretização da irregularidade em análise encontra óbice na mora dos gestores da instituição em corrigir as concessões indevidas de jornadas flexibilizadas aos técnico-administrativos em educação do Ifac.

231. Como visto, embora desde a conclusão da fase externa da auditoria anual de contas, ocorrida em maio/2017, a alta gestão do Ifac tivesse conhecimento da irregularidade em tela, foi apenas depois de realizadas as primeiras audiências dos responsáveis que a Resolução Consu/Ifac 3/2015 foi revogada por meio da edição ad referendum do Conselho Superior do Ifac da Resolução Consu/Ifac 26/2018, em 18/5/2018 (vide peças 17-21 e 206).

232. Neste cenário, não se pode admitir que os responsáveis apenas visaram aplicar com correção e justiça as disposições contidas no art. 3º do Decreto 1.590/1995 aos técnico-administrativos do Ifac, porque parcela das alterações materializadas em 2016 foi impugnada de modo consistente pelo órgão de controle interno e, mesmo assim, reduções de jornadas de questionável legalidade foram mantidas após meses da notificação da irregularidade.

233. Quanto à alegada falta de prejuízo ao erário em razão de a ampliação do horário de funcionamento ter sido restrita aos setores também contemplados com a redução das jornadas de trabalho, deve-se ter presente que a própria defesa apresentada pelos responsáveis permite concluir que a motivação das ampliações dos horários de funcionamento não visou atender interesse público, mas sim conferir aparência de legalidade às alterações efetuadas sobre as jornadas de trabalho mediante o preenchimento formal de requisitos dispostos no art. 3º do Decreto 1.590/1995.

234. Não obstante, tais esclarecimentos aproveitam aos responsáveis no que tange ao dimensionamento da gravidade da ocorrência, vez que não há evidência suficiente de que a ampliação do horário de funcionamento, de fato, tenha sido estendida a todos os setores da Reitoria, como se acreditava inicialmente.

235. Por seu turno, em que pese não se possa, com base nos elementos constantes destes autos, estimar o custo adicional decorrente das alterações indevidas de jornadas e de horários de funcionamento, cumpre destacar que a cada quatro técnico-administrativos em educação aos quais foi autorizado o cumprimento de jornada de trabalho de seis horas diárias, correspondeu a perda de um posto de trabalho sem evidência de ganhos de produtividade capaz de compensar essa redução.

236. Ao contrário, consta do Relatório de Gestão do Ifac pertinente ao exercício de 2016 que o quadro reduzido de pessoal teria sido o principal fator de morosidade na conclusão dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços, situação que teria prejudicado o desempenho da instituição e acarretado inscrição em restos a pagar em montante considerável (peça 1, p. 128).

237. Além disso, dispensa demonstração fática os impactos decorrentes das ampliações dos horários de funcionamento sobre despesas correntes do Ifac como energia elétrica, vez que setores que funcionavam até dez horas por dia (e.g., peça 43, p. 9), passaram a funcionar por doze horas ou mais, o que, por si só, já seria capaz de ampliar o consumo de energia em cerca de 20%.
238. Também a alegação de que teriam sido adotadas todas as cautelas previstas no ordenamento jurídico para implementar as reduções de jornada não se sustenta diante do expressivo número de setores do Ifac que tiveram as jornadas flexibilizadas a despeito de desempenharem atividades consideradas não enquadráveis às dispostas no art. 3º do Decreto 1.590/1995, conforme consignado pela CGU/AC no relatório de auditoria anual de contas pertinente ao exercício em análise.
239. Na verdade, a instituição de comissões para opinar sobre a viabilidade das alterações dos horários de funcionamento dos órgãos da instituição e das jornadas dos seus servidores técnico-administrativos em educação, além de não encontrar previsão no Decreto 1.590/1995, constituiu medida posteriormente invocada para atenuar a responsabilidade dos dirigentes do Ifac.
240. Ademais, cumpre destacar o fato de o principal mecanismo de controle previsto no ordenamento jurídico não ter sido observado pelo Ifac na gestão avaliada, qual seja, a atribuição de competência exclusiva ao dirigente máximo da instituição para decidir sobre facultar, ou não, a seus servidores o cumprimento de jornada de seis horas diárias de jornada (art. 3º do Decreto 1.590/1995).
241. Decerto, conforme se extrai da Resolução Consu/Ifac 3/2015 (peça 10), em vez de as modificações objeto da ocorrência em análise serem processadas no âmbito do órgão de direção máxima do Ifac mediante o reconhecimento das atividades de atendimento ao público que deviam ser prestadas de forma ininterrupta por doze horas ou mais, ou também realizadas em período noturno, como previsto nos arts. 3º e 5º do Decreto 1.590/1995, o Conselho Superior do Ifac optou por outorgar poder a esferas subordinadas da instituição para apreciarem os elementos de convencimento produzidos por iniciativa dos servidores que almejassem a redução de suas jornadas de trabalho com a anuência das chefias imediatas, tendo em conta manifestação opinativa emitida por comissão formada, em sua maioria, por integrantes da própria carreira beneficiada (art. 12 da Resolução Consu/Ifac 3/2015).
242. Nesse cenário, os ocupantes de cargos de menor hierarquia na instituição aos quais foi atribuída a competência para decidir a respeito das flexibilizações de jornadas de trabalho foram, não há dúvidas, expostos a maior pressão para deferirem os pleitos formulados por suas equipes, mesmo aqueles de duvidosa legalidade, tais como os destacados pela CGU/AC no relatório de auditoria anual de contas.
243. Quanto aos precedentes do TCU que não consideraram reduções indevidas de jornadas de trabalho fatos graves o suficiente para julgar irregulares as contas (Acórdãos 6476/2017-TCU-2ª Câmara e Acórdão 3252/2018-TCU-2ª Câmara, ambos relatados pela Min. Ana Arraes), importa ter em conta que essa mesma Corte já decidiu não haver direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria (Acórdão 2375/2018-2ª Câmara, Relator Min. José Múcio Monteiro).
244. Pelas mesmas razões, a conclusão de que os membros de Conselhos Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF) não integravam o rol de responsáveis da referida unidade em 2014, adotada no Acórdão 343/2017-TCU-Plenário com base em exame técnico promovido sobre peças que compunham a prestação de contas da mencionada unidade, não conduz à conclusão de que também os integrantes do Consu/Ifac em 2016 não devem ter as contas julgadas.
245. Veja-se que, de acordo com o exame então realizado sobre a gestão do IFF em 2014 (peça 208, p. 4), apesar de o Conselho Superior do IFF também ter caráter deliberativo, verificou-se que o colegiado em tela não continha entre as suas competências atribuição que pudesse ser relacionada a prática de atos de gestão capazes, em tese, de causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, como requerido no art. 10, III, da IN TCU 63, de 1º/9/2010.
246. Tal diagnóstico, como ressaltado na indicada instrução, restringiu-se à estrutura organizacional do IFF em 2014, pois a pertinência da exclusão dos integrantes do Consu/IFF em futuras prestações de contas dependeria de nova análise sobre possíveis alterações nas competências do colegiado mediante modificação do estatuto da instituição.
247. Ao contrário do verificado no IFF, ao Conselho Superior do Ifac foi conferida competência para a prática de atos de gestão capazes de causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, cumprindo destacar dentre as previstas no art. 9º da Resolução Consu/Ifac 187/2014 (peça 202, p. 7-8):

- a) deliberar sobre taxas, emolumentos e contribuições cobrados pelo Ifac;
- b) autorizar a criação e extinção de cursos; e
- c) deliberar sobre questões submetidas a sua apreciação.

248. Foi justamente ao deliberar sobre questão submetida a sua apreciação que o Consu/Ifac admitiu ampliar o horário de funcionamento da Reitoria do Ifac, viabilizando a técnico-administrativos lotados nessa unidade exercerem suas atividades sob o regime de turnos ou escalas e, por conseguinte, pleitearem cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias (Resolução Consu/Ifac 2/2016, peça 11).

249. Portanto, seja em tese ou com base na avaliação das deliberações do Consu/Ifac em 2016, não há dúvidas de que os membros do referido colegiado integram o rol de responsáveis do Ifac na gestão avaliada, haja vista terem desempenhado atribuições que se amoldam à natureza de responsabilidade prevista no art. 10, III, da IN TCU 63, de 1º/9/2010.

250. Sob outro aspecto, cumpre realçar que as decisões do TCU referidas nas defesas dos responsáveis deixam claro o entendimento da Corte contrário a interpretações extensivas conferidas à norma contida no art. 3º do Decreto 1.590/1995, alertando sobre a ilegalidade das concessões indevidas de jornadas de trabalho em patamar inferior ao estabelecido pela legislação de regência, bem como determinando a adoção de medidas para corrigir as irregularidades.

251. Desse modo, não há que se falar no estabelecimento de nova interpretação ou orientação que imponha novo dever ou novo condicionamento de direito apto a justificar período de transição, como pleiteado pelos responsáveis com base no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

252. Também não mitiga a responsabilidade dos gestores ouvidos em audiência a invocação dos preceitos contidos nos arts. 20, 22 e 28 da mesma lei, porque o caso em exame não se amolda às situações neles previstas, conforme se analisa a seguir.

253. Primeiramente, veja-se que as impugnações aos procedimentos de flexibilização de jornadas de trabalho tiveram por base a ausência de requisitos dispostos no art. 3º do Decreto 1.590/1995, sendo relevada a interpretação conferida ao conceito de atendimento ao público (vide instrução preliminar à peça 14), aspecto que, à época dos fatos apurados ainda podia ser controvertido.

254. Decerto, conforme se apurou, foi o comando contido no item 1.8.2 do Acórdão 6476/2017-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes, que explicitou o atendimento da Corte no sentido de que a exigência de atendimento ao público idôneo a autorizar as reduções de jornada de trabalho conforme a legislação de regência diz respeito às atividades de atendimento ao público externo à instituição.

255. Assim sendo, o julgamento da repercussão da ocorrência em análise sobre as contas apreciadas nestes autos não se dará com base em valores abstratos, razão pela qual as consequências da decisão final serão, precisamente, as previstas na legislação.

256. Ainda quanto às normas interpretativas estabelecidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não houve por parte dos responsáveis a demonstração de possíveis obstáculos ou dificuldades reais que possam ser reconhecidas como atenuantes a atuação dos responsáveis.

257. Nem se diga que os alegados ‘intensos debates’ travados nas instâncias colegiadas da instituição possam ter assumido a dimensão justificar condutas contrárias à lei, pois, nesse caso, os responsáveis deveriam ter, tempestivamente, representado ao TCU (com supedâneo no art. 237, III, do RI/TCU) ou a outros órgãos de controle. O que não se verificou.

258. Pelo exposto, igualmente não merece acolhida o argumento constante das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis de que não teriam agido com dolo ou erro grosseiro.

259. Isso porque, embora os elementos constantes dos autos não sejam suficientes para determinar a presença de dolo nas condutas dos responsáveis, nesta instância tem prevalecido o entendimento de que a conduta culposa do responsável que foge ao referencial do ‘administrador médio’ utilizado pelo para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a apreciação do TCU caracteriza o ‘erro grosseiro’ a que alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

260. Nesse sentido, os enunciados dos Acórdãos 1628/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, e 2860/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Sherman.

261. No caso em exame, o fato de os responsáveis terem admitido redução de jornada de trabalho fora das situações previstas de modo taxativo no Decreto 1.590/1995 consubstanciou evidente descumprimento das normas pertinentes, falha essa não esperada de um gestor médio.

262. Portanto, sob o ponto de vista objetivo, ainda que não comprovada a má-fé (dolo), os agentes ouvidos em audiência merecem ser sancionados nesta instância, respondendo pessoalmente pelos atos por eles

praticados que deram ensejo a flexibilizações indevidas de jornadas de trabalho durante a gestão avaliada nestes autos.

263. O fato de as reduções indevidas de jornada no âmbito do Ifac estar sendo objeto de apuração pela primeira vez, por si só, não afasta a possibilidade de os responsáveis terem suas contas julgadas irregulares, porquanto a reincidência, embora sempre considerada nos processos de prestação de contas ordinárias, não constitui requisito indispensável para condenação.

264. De fato, os impactos sobre a gestão avaliada (§§ 235-237) e a ausência de boa-fé objetiva (§§ 261-262) conduzem ao julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis instados a apresentar razões de justificativa pelas flexibilizações indevidas de jornadas de trabalho, conforme previsto no art. 16, III, 'b', da Lei 8.443, de 16/7/1992.

265. Quanto ao conteúdo da Nota Técnica 11/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP (peça 122, p. 1-38), documento trazido aos autos pelas defesas dos responsáveis, verifica-se que, ao apreciar normativo editado pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) para regular as jornadas de trabalho de seus técnico-administrativos em educação, a Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas (CGNOR) da SGP/MPOG concluiu que a Ifes afrontava seus entendimentos anteriores acerca da utilização do artifício do sobreaviso com o objetivo burlar disposições contidas na Lei 8.112/1990, recomendando a realização das adequações necessárias.

266. Como visto, o principal objeto apreciado no documento em tela foi a regulamentação de jornada reduzida de sete horas diárias, ficando os servidores em esquema de sobreaviso no horário restante, razão pela qual o cumprimento de jornada de seis horas diárias com fulcro no art. 3º do Decreto 1.590/1995 foi abordado apenas tangencialmente.

267. De todo modo, o referido órgão consultivo deu destaque a ressalva de que a faculdade de se autorizar o cumprimento da jornada especial de seis horas diária deveria ser utilizada com parcimônia, não podendo ser estendida a todos os servidores.

268. Por seu turno, a Nota Técnica AGU/AFC 7/2008 (peça 122, p. 39-51), que versou sobre conflito interpretativo acerca da jornada de trabalho de servidores do INSS, após afastar a possibilidade de a autarquia dispor sobre o tema, assentou a compreensão de que a autorização para o cumprimento da jornada especial prevista no Decreto 1.590/1995 deve ser restrita às atividades e aos servidores dedicados aos serviços mencionados no art. 3º da referida norma.

269. O que se extrai das defesas apresentadas é que as Resoluções Consu/Ifac 3/2015 e 2/2016, ao estabelecerem diretrizes para a concessão de jornadas reduzidas que impediram técnico-administrativos lotados em alguns setores do Ifac de obterem o benefício, estariam conforme o entendimento do órgão central do Sipec constante da NT 11/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP e manifestação do órgão de consultoria jurídica da União contida na Nota Técnica AGU/AFC 7/2008.

270. Tal argumento não merece acolhida em razão de os limites nos quais a autorização para o cumprimento da jornada especial prevista no Decreto 1.590/1995 não terem constituído o principal objeto de análise nos referidos expedientes.

271. Demais disso, tivessem os gestores do Ifac adotado a simples recomendação de parcimônia lançado pelo órgão Central do Sipec, ou observado a necessidade de ato da direção máxima da instituição indicando as atividades e os servidores aos quais se facultaria o cumprimento de jornada reduzida, a irregularidade em exame não teria se materializado, ao menos não na dimensão apurada nestes autos.

272. Por seu turno, o fato de a defesa apresentada pelo Sr. Joel Bezerra de Lima mencionar que a Controladoria-Geral da União no Rio Grande do Norte teria chegado a conclusões contrárias aos fatos (peça 24, p. 27, §§ 58-59) indica que suas razões, assim como a de outros responsáveis também assistidos pela Procuradoria Federal junto ao Ifac, podem ter se utilizado de razões de justificativa apresentadas em diferentes precedentes apreciados pelo TCU, ocorridos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) (vide Acórdãos 5847/2016 e 3210/2018-2ª Câmara, ambos da 2ª Câmara do TCU e relatados pela Min. Ana Arraes).

273. Diante disso, há dúvidas se as defesas ora analisadas se debruçaram sobre as peculiaridades da ocorrência que ensejou a audiência dos responsáveis, ou apenas repetem argumentos ventilados em outros precedentes de forma acrítica, especialmente no que tange a serviços prestados em período noturno e as especificidades dos setores beneficiados, aspectos, como visto, adequadamente analisados pela equipe da Controladoria-Geral da União no Estado do Acre no relatório da auditoria anual de contas do Ifac pertinente ao exercício de 2016.

274. Também a alegação formulada pelo Sr. Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) de que não seria servidor do Ifac, tendo assento no Conselho Superior da instituição como membro externo, nos termos do art. 10 da Lei 11.892, de 29/12/2008 (peça 123, p. 28-30), parece resultar de equívoco no aproveitamento de razões apresentadas por outros responsáveis, porquanto o referido agente subscreveu a ata da reunião do Conselho Superior do Ifac que aprovou a edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016 na condição de representante da Diretoria-Geral do Campus Sena Madureira (peça 79, p. 4).
275. Demais disso, apurou-se junto ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) que ao longo do exercício de 2016 o responsável em tela ocupou o cargo efetivo de Professor do Ensino Básico e Tecnológico no Ifac, apenas tendo sido redistribuído para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) em março de 2018 (peça 207).
276. Já a Sra. Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90) e os Srs. Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), João César Dotto (CPF 064.511.048-50) e Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), de fato, compareceram aos autos na condição membros externos do Conselho Superior do Ifac.
277. Mesmo com relação a estes agentes, efetivamente não remunerados pelo Ifac, não há como isentá-los de responsabilidade pois a Lei 11.892, de 29/12/2008, em seu art. 10, § 3º, atribuiu-lhes competência para deliberar sobre a gestão da entidade mediante o exercício de um múnus público, o que lhes confere a natureza jurídica de gestores públicos em sentido *lato*.
278. Decerto, não é o fato de a atividade ser remunerada, ou não, que atrai responsabilidade pela gestão da entidade, mas sim a prática de ato de gestão capaz de causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.
279. Admitir que os membros externos não respondam por deliberação do Conselho Superior a qual livremente anuíram (vide ata à peça 79) representaria distinção sem previsão legal ou regulamentar.
280. Além disso, a prosperar esse argumento, haveria o risco de os institutos federais alterarem seus estatutos para ampliar o número de membros externos de seus conselhos superiores e passarem a submeter a tal órgão colegiado todos os temas controversos, ainda que causadores de impactos negativos na gestão da unidade, haja vista a impossibilidade de responsabilizar a maioria de seus membros.
281. No que tange à alegação de não participação na edição original da Resolução Consu/Ifac 3/2015, arguida por alguns dos responsáveis, tem-se que o fato não os beneficia, pois devido ao princípio da anualidade, somente os atos praticados em 2016 foram considerados nas audiências expedidas.
282. Também não se olvida que o TCU já teve oportunidade de decidir que a responsabilidade de órgãos colegiados não possui índole genérica, sendo restrita aos atos específicos submetidos a sua apreciação e por ele aprovados (Acórdão 750/2010-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes).
283. Bem por isso, apenas os membros do Conselho Superior do Ifac que deliberaram sobre a edição da Resolução Consu/Ifac 2/2016 foram arrolados como responsáveis pela ocorrência em exame.
284. De fato, a chancela do Conselho Superior do Ifac à ampliação do horário de funcionamento da Reitoria consubstanciou ato de gestão que ensejou a materialização de concessões indevidas de jornada especial, pois permitiu a servidores técnico-administrativos em educação lotados em órgãos do Ifac que desempenham atividades possíveis de serem desempenhadas em horário comercial, inclusive com intervalo para refeições, a adoção do regime de turnos ou escalas, por doze horas ou mais.
285. A alegação formulada pelo Sr. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73) de que, na condição de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, aprovou a ampliação do horário de atendimento da Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor (Cosvi) com flexibilização da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos em educação nela lotados, objeto do Processo 23244.000910/2016-09, com base em regulamentação interna da instância máxima da instituição, justificativas apresentadas pelos solicitantes e parecer positivo de comissão avaliadora constituída para este fim, não lhe retira a responsabilidade pelo ato.
286. Como já analisado, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam o administrador público, uma vez que apenas contribuem para o processo decisório. Nesse sentido, o fato de ter agido com respaldo em pareceres não afasta a responsabilidade do gestor por ato ou omissão irregular (Acórdão 341/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).
287. Ademais, é dever do administrador público observar a conveniência, a oportunidade e as leis de regência que incidem sobre o objeto de seu ato ou de sua tomada de decisão, não estando vinculado a decidir

na mesma linha dos atos e procedimentos da área técnica de seu órgão ou entidade (Acórdão 2158/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Substituto Marcos Bemquerer).

288. Veja-se que o ato de gestão irregular atribuído ao Sr. Daniel Faria Esteves trata de conduta praticada sob a égide da competência discricionária, cabendo ao responsável examinar a conveniência e a oportunidade para o interesse público antes de sua prática. Logo, ele não estava vinculado a decidir na mesma linha de exegese conferida aos atos e aos procedimentos anteriormente praticados no âmbito do Ifac em face da sua competência funcional decisória.

289. Aspecto importante a ser realçado é o fato de o responsável em tela também ter integrado a Comissão de Flexibilização da Carga Horária que emitiu parecer favorável à flexibilização das jornadas de trabalho dos técnico-administrativos em educação lotados na Cosvi, tendo, inclusive, subscrito o documento na condição de representante do Colégio de Dirigentes (peça 13, p. 10-13).

290. A alegação de que a Cosvi já funcionaria de modo ininterrupto por dez horas diárias, bem assim de que metade da equipe não poderia ser beneficiada com a redução de jornada, não é capaz de desconstituir a irregularidade em exame, tampouco lhe reduz a reprovabilidade.

291. De fato, conforme relação dos servidores beneficiados (peça 13, p. 8), dos seis integrantes do setor, três não poderiam cumprir jornada especial em razão de ocupar função gratificada, desfrutar de horário especial na condição de servidor estudante, ou já possuir jornada de seis horas diárias regulamentada em lei.

292. No entanto, verificou-se que, posteriormente, a servidora estudante abdicou do seu benefício para passar a cumprir jornada sob o regime de escala, que lhe era mais benéfico (peça 13, p. 19-20).

293. Portanto, todos os técnico-administrativos em educação lotados na Cosvi que podiam e tiveram interesse, passaram a cumprir a jornada especial prevista no art. 3º do Decreto 1.590/1995.

294. Quanto ao funcionamento anterior do setor já ser ininterrupto, cumpre destacar que somente uma servidora, que já cumpria jornada reduzida em razão do cargo por ela ocupado estar legalmente sujeito a seis horas diárias de expediente, permanecia no setor durante a hora do almoço (peça 13, p. 8).

295. Ademais, a alteração do horário de funcionamento da Cosvi e das jornadas dos servidores não foi conveniente em razão de ter concentrado a disponibilidade de especialidades profissionais num só turno (vide escala à peça 13, p. 20). Desse modo, serviços que podiam ser acessados pelos interessados tanto pela manhã, quanto pela tarde (e.g., diretamente relacionados à nutrição, à segurança do trabalho e à enfermagem), ficaram restritos a um ou a outro período.

296. No que tange ao fato de o Sr. Daniel Faria Esteves ter sido redistribuído para outro instituto federal logo após ter sido implementada a modificação impugnada, o que lhe teria impossibilitado acompanhar o desempenho do setor sob o novo regime de funcionamento, não lhe desonera da responsabilidade de avaliar as consequências da aprovação da redução das jornadas de trabalho dos técnico-administrativos lotados na Cosvi que podiam e deviam ser antevistas, tal como a perda diária de duas horas de serviço de profissionais com especialidades profissionais necessárias ao desempenho do órgão que não poderiam ser adequadamente prestadas por servidores sem as mesmas qualificações.

297. Pelo exposto, ao contrário do alegado pelo responsável, ainda que se admita não ter havido expressivo aumento de despesa em razão da alteração do horário de funcionamento do setor, ocorreu inegável redução da cobertura de atendimento, circunstância possível de ser antevista em face da adoção desnecessária do regime de escalas sem que a entidade contasse com profissionais suficientes para garantir, ao menos, igual período de funcionamento para todas as atividades.

298. Por fim, diante da revelia do Sr. Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68) (§ 86) e inexistindo nos autos elementos que permitam sanear a irregularidade que lhe foi atribuída ou afastar sua responsabilidade pela dita irregularidade, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, III, da mesma Lei, e com arts. 1º, I, 209, II, 210, § 2º, e 214, III, do Regimento Interno do TCU e que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

299. Quanto aos demais responsáveis ouvidos em audiência, também em face da análise ora promovida, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), e pelos Srs. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) e Rafael Barreto Almada (CPF

054.411.957-62), uma vez que não foram suficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares com fundamento nos mesmos dispositivos indicados na proposta de julgamento do responsável revel. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, I, do mesmo normativo legal.

II. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

300. A Auditoria Interna do Ifac (Audin/Ifac), em consonância com o disposto no art. 15, § 6º, do Decreto 3.591, de 6/9/2000, e com art. 8º, I, da DN TCU 154, de 19/10/2016, apresentou o Parecer de Auditoria 1 Audin/Ifac/2017, de 17/3/2017, onde discorreu sobre todos aspectos relevantes normativamente exigidos sobre a gestão do Ifac em 2016, inclusive relatando ter identificado deficiências nos controles internos para as quais expediu recomendações que já haviam sido implementadas ou que ainda se encontravam dentro do prazo concedido para cumprimento (peça 3).

301. Por seu turno, com base em deliberação da Câmara de Legislação, Normas, Regimentos e Recursos do Conselho Superior do Ifac, o Relatório de Gestão alusivo ao exercício de 2016, objeto do Processo 23244.001947/2016-46, após diversas sugestões de aperfeiçoamento na redação do documento, ressalvas quanto à falta de membros suficientes para colocar em funcionamento a Câmara de Orçamento e da falta da opinião de especialista ou técnico capaz de apoiar a apreciação, a aprovação da prestação de contas foi condicionada à realização das correções sugeridas pelo mencionado colegiado nos termos do Parecer s/n, de 23/3/2017 (peça 4).

302. A mímica de aprovação expressa do Conselho Superior da Instituição, mediante pesquisa efetuada no portal do Ifac na internet, obteve-se que, por meio da Resolução Consu/Ifac 18/2017, de 24/3/2017, o referido colegiado aprovou, sem ressalvas, o Relatório de Gestão do Ifac pertinente ao exercício de 2016 (peça 210). Diante disso, conclui-se que as recomendações da Câmara de Legislação, Normas, Regimentos e Recursos foram atendidas.

303. Embora configure falha formal que não prejudicou o exame das presentes contas, em razão de a apreciação das contas do exercício e do relatório de gestão anual figurar entre as atribuições estatutárias do Conselho Superior do Ifac (art. 9º, VII, da Resolução Consu/Ifac 187, de 25/7/2014), cumpre dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre sobre a não inserção do ato deliberativo pelo qual o Conselho Superior do Ifac se pronunciou sobre a prestação de contas do Ifac pertinente ao exercício de 2016 no e-Contas, o que afrontou o disposto nos arts. 2º, 3º, 5º e 8º, II, da Decisão Normativa-TCU 154, de 19/10/2016, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

304. Já a CGU/AC, ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou no Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 5), dentre outros fatos, a ocorrência de irregularidades no estabelecimento das jornadas de trabalho de técnico-administrativos em educação da entidade, bem como falhas na apuração de indicadores necessários à verificação do cumprimento de metas de desempenho assumidos pela instituição. Fatos estes devidamente apreciados no presente exame técnico.

305. No certificado de auditoria (peça 6), a CGU/AC, propôs o julgamento das contas de dois dos responsáveis cujas contas ora se examinam pela regularidade com ressalva, haja vista o referido órgão de controle interno atribuir falhas a suas gestões no que concerne ao estabelecimento das jornadas de trabalho de técnico-administrativos em educação da entidade, conforme sumariado na Tabela 4 e detalhado na Matriz de Responsabilização à peça 8.

Tabela 4 – Responsáveis com contas certificadas pela CGU/AC como regulares com ressalva

Responsáveis	Cargo	Falhas/irregularidades
Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49)	Reitora	Concessão irregular de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação do Ifac (constatação 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas)
Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73)	Pró-Reitor de Gestão de Pessoas	

Fonte: Certificado 201700880 da CGU/AC

306. Quanto aos demais integrantes do rol de responsáveis pela gestão do Ifac em 2016, a CGU/AC alvitrou que suas contas fossem julgadas regulares em razão de, considerando o escopo da auditoria anual de contas sobre a gestão avaliada, não ter identificado irregularidades com a participação determinante destes agentes.

307. Tais manifestações foram integralmente acolhidas pelo dirigente do órgão de controle interno, conforme parecer à peça 7.

308. Por fim, cumprindo exigência normativa, o Ministro de Estado da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente da Controladoria Geral da União (peça 9).

III. Rol de responsáveis

309. Apurou-se que não constam do rol de responsáveis integrante da prestação de contas em análise (peça 2) todos os responsáveis que desempenharam, durante o exercício de 2016, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 63/2010 e no art. 10 da Decisão Normativa-TCU 156, de 30/11/2016.

310. Conforme constatado na instrução preliminar à peça 80, membros do Conselho Superior do Ifac, colegiado que, por definição legal, regimental e estatutária, é responsável por atos de gestão capazes de causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, não foram informados no rol de responsáveis que originalmente acompanhou a prestação de contas em análise.

311. Também se verificou que não foram disponibilizadas, para cada responsável, parte das informações previstas no art. 11 da dita IN TCU 63/2010, observando-se a ausência dos dados pertinentes a: identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais; endereço residencial completo; e endereço de correio eletrônico.

312. Desse modo, o rol de responsáveis a ser considerado no julgamento das presentes contas é o encartado à peça 214 destes autos.

313. Malgrado a ocorrência mereça ser enquadrada como falha formal, pois não chegou a prejudicar o exame das presentes contas, cumpre dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre sobre o fato de a não inclusão de todos os responsáveis que desempenharam, durante o exercício de 2016, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010, no rol de responsáveis apresentado na prestação de contas do referido exercício, bem como de dados dos responsáveis arrolados pertinentes à identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais; endereço residencial completo; e endereço de correio eletrônico; afrontou o disposto nos arts. 10 e 11 da IN TCU 63/2010, bem como art. 10, da Decisão Normativa-TCU 156, de 30/11/2016, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

314. Os processos de prestações de contas pertinentes a gestões anteriores do Ifac são os relacionados na Tabela 5.

Tabela 5 - processos de prestações de contas anteriores

Processo	Gestão	Situação
029.429/2011-0	2010	Encerrado
029.896/2015-0	2014	Encerrado

Fonte: e-TCU

315. Ao apreciar os referidos processos de prestação de contas, o Tribunal deliberou:

a) mediante o Acórdão 3284/2013-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes, além de julgar regular com ressalvas as contas de parte dos responsáveis pela gestão do Ifac em 2010, determinar a instituição a adoção de medidas com vistas a dotar sua Coordenação Geral de Compras (ou órgão equivalente) de estrutura física adequada e de pessoal treinado na área de licitações e contratos; bem como fortalecer a ação de seu sistema de controle interno no acompanhamento e fiscalização das compras e contratos firmados, de modo a evitar a reincidência das impropriedades relatadas no exercício de 2010, conforme item 1.8.2 do referido aresto;

b) por meio do Acórdão 5601/2016-TCU-1ª Câmara, Relator Min. Bruno Dantas, após julgar regulares as contas de todos os responsáveis pela gestão do Ifac em 2014, dar ciência à instituição de falhas verificadas na atribuição de carga horária a professores em regime de dedicação exclusiva, bem como no controle exercido sobre a participação de servidores integrantes do quadro do Ifac no Pronatec, conforme item 1.7 da mencionada decisão.

316. Deve-se registrar que a determinação contida no item 1.8.2 do Acórdão 3284/2013-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes, foi objeto de monitoramento nos autos do Processo 025.574/2013-2, e foi considerada cumprida, conforme Acórdão 510/2014-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

317. No que concerne às falhas científicas ao Ifac por ocasião do julgamento das contas pertinentes ao exercício de 2014 (item 1.7 do Acórdão 5601/2016-TCU-1ª Câmara), não foram constatadas outras semelhantes na gestão em análise.

318. Por fim, cumpre assinalar a inexistência de processos conexos à presente prestação de contas.

IV. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

319. De acordo com o Relatório de Gestão do Ifac referente à gestão em análise (peça 1, p. 55), o planejamento da instituição, consubstanciado em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2018, teve por base as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), no Plano Plurianual do Governo Federal, bem como Termo de Acordo e Metas firmado pela instituição.

320. Contudo, ao apreciar este aspecto da gestão por ocasião da auditoria anual de contas, a CGU/AC constatou falhas que prejudicaram a avaliação do desempenho do Ifac em 2016, tais como:

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 (TAM) (item 1.1.1.1; peça 5, p. 12-16);

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’ e ‘Alunos matriculados em relação à força de trabalho’ (item 1.1.1.2; peça 5, p. 16-18).

321. Além disso, o referido órgão de controle interno também constatou baixo índice de atingimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE), relativas às relações ‘Aluno por Professor’ e ‘Concluintes por Aluno’ (itens 1.1.1.3 e 1.1.1.4, peça 5, p. 18-23).

322. Por conseguinte, visando à regularização das referidas ocorrências, a CGU/AC expediu as seguintes recomendação ao Ifac:

a) alinhar o PDI 2018-2022, em elaboração, com o plano estratégico, bem como contemplar no plano estratégico e no PDI ações e diretrizes consonantes com as metas de longo prazo acordadas no Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM;

b) estabelecer um plano de monitoramento dos indicadores do TAM, o qual deve ter natureza constante, propiciando a geração de informações precisas e tempestivas, aptas a fornecer subsídios a tomadas de decisão no âmbito da instituição;

c) criar mecanismo alternativo de aferição e acompanhamento dos resultados dos indicadores, complementar ao Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec;

d) realizar estudo para identificar as ações necessárias à elevação do resultado do indicador Relação Aluno-Professor (RAP), visando ao alcance da relação vinte alunos por professor, conforme estabelecido pela estratégia 11.11 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005, de 25/7/2014, e no Termo de Metas e Compromissos (TAM) pactuado com o Ministério da Educação;

e) realizar estudo para identificar ações necessárias à elevação do resultado da Relação Concluintes por Aluno (RCA), objetivando elevar a taxa de conclusão dos cursos para 90% até 2024, conforme estabelecido pela estratégia 11.11 do Plano Nacional de Educação;

f) realizar estudos com as unidades internas do instituto para identificar a melhor forma de divulgação dos resultados, obedecendo aos períodos de coleta e tabulação dos dados para proporcionar a perenidade das informações a serem publicadas.

323. Embora as ocorrências relatadas sejam de indiscutível relevância para o atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos perseguidos pelo Ifac na gestão avaliada, deve-se reconhecer que a instituição ainda se encontrava em fase de consolidação de sua oferta de cursos, inclusive com prédios de campi sendo construídos ou inaugurados na gestão em análise (peça 1, p. 262, 269, 277, 337-338).

324. Diante de tal contexto, conclui-se que as falhas apuradas não assumem gravidade suficiente para repercutir no julgamento das contas em exame, bem assim consideram-se suficientes as recomendações já formuladas pelo órgão de controle interno, sendo desnecessária a adoção de novas medidas nesta instância.

IX. Avaliação da gestão do patrimônio

325. No que tange à gestão do patrimônio pertencente ao Ifac em 2016, convém destacar as ressalvas consignadas na declaração sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (peça 1, p. 416-417), quais sejam:

a) falta de remessa do Relatório de Movimentação de Bens (RMB) em razão de não ter sido realizada avaliação dos bens móveis, embora tenha havido a constituição de comissão encarregada de realizar os

inventários patrimoniais de bens móveis e imóveis da instituição, atividades que ainda se encontravam em andamento por ocasião da apresentação da prestação de contas em análise;

b) saldos de imóveis especiais divergentes com os indicados no Spinet, sendo feito o registro de que o setor do Ifac responsável pelo gerenciamento de tais bens já estaria providenciando a correção dos dados no sistema, bem assim que também estaria sendo providenciada a capacitação das equipes da Coordenação de Patrimônio e da Diretoria de Obras e Infraestrutura do Ifac no exercício de 2017, visando o melhor controle dos bens imóveis;

c) saldo contábil do almoxarifado divergente do apurado no Relatório de Movimentação do Almoxarifado (RMA), sendo reportada a informação de ter sido constituída comissão encarregada de inventariar os bens de consumo em estoque, sendo que, somente após a conclusão das atividades da referida comissão e das devidas conciliações com o novo sistema em implantação na unidade, estaria saneada a restrição em tela;

d) falta de avaliação de Bens Móveis/Imóveis/Intangíveis/Outros – também a solução desta pendência dependeria do término do trabalho da comissão de avaliação de bens móveis e imóveis, ainda em andamento por ocasião da apresentação da prestação de contas em análise; e

e) falta/evolução incompatível depreciação/amortização – informou-se que, no segundo semestre de 2016, houve a implantação do módulo Almoxarifado e Patrimônio, porém, a funcionalidade não teria entrado em operação em razão de os dados do sistema anterior ainda estarem sendo migrados, ressaltando-se que também apenas após a conclusão do inventário de bens móveis seria possível registrar as respectivas depreciações e amortizações.

326. Veja-se que à luz da obrigação prevista nos arts. 85, 95 e 96 da Lei 4.320, de 17/3/1964 e na Instrução Normativa da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República 205, de 8/4/1988, inventários analíticos dos bens pertencentes aos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal devem ser atualizados, ao menos ao fim de cada exercício, com o fito de permitir o correto conhecimento e controle do acervo patrimonial existente.

327. Decerto, a ausência da realização de procedimentos como inventário de bens permanentes e de consumo, bem como avaliação ou reavaliação desses ativos, pode ter causado distorções patrimoniais no balanço do Ifac pertinente ao exercício de 2016, bem assim sujeitado os itens integrantes de seu patrimônio a maiores riscos.

328. Em que pese seja desnecessário expedir determinação ao Ifac para regularizar as falhas em tela, haja vista que as medidas então em curso se revelam idôneas a integral solução das impropriedades, o fato, do qual não há informação de que tenha dado causa a prejuízo ao erário, merece ser considerado para fins de ressalva no julgamento dos responsáveis que tinham sob suas gestões a incumbência de primar pela exatidão dos demonstrativos contábeis da entidade.

329. Assim sendo, verificou-se que, nos termos do art. 24 do Estatuto do Ifac (Resolução Consu/Ifac 187/2014), cumpria à Pró-Reitoria de Administração planejar, coordenar, fomentar e acompanhar as atividades de gestão patrimonial.

330. Destarte, em face das inconsistências descritas na declaração sobre a conformidade contábil que afetaram a evidenciação do patrimônio do Ifac nas demonstrações contábeis pertinentes ao exercício de 2016 (peça 1, p. 416-417), decorrentes da não realização tempestiva de inventário de bens permanentes e em almoxarifado, propõem-se que as contas dos Srs. Ubiracy da Silva Dantas (CPF 670.983.712-20) e José Claudemir Alencar do Nascimento (CPF 196.460.622-53), na condição de Pró-Reitores de Administração do Ifac durante a gestão avaliada, sejam julgadas regulares com ressalvas, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

331. Conforme salientado no Relatório de Gestão do Ifac pertinente ao exercício de 2016, o Conselho Superior da instituição ocupa posição de destaque em sua estrutura de governança (peça 1, p. 304), também valendo realçar a existência de uma unidade de Auditoria Interna, órgão atualmente vinculado ao referido colegiado (vide art. 4º da Resolução Consu/Ifac 3/2019, à peça 211, p. 2).

332. Não obstante a relevância de tais órgãos para a governança e a gestão dos controles internos da instituição, apurou-se que, a despeito do regular funcionamento de tais instâncias durante a gestão em análise, houve a concretização e a manutenção de concessões indevidas de jornada reduzida de trabalho a técnico-administrativos em educação do Ifac (vide Tópico I.I).

333. O mais grave, como analisado no presente exame técnico, foi o próprio Consu/Ifac ter deliberado autorizar o aumento desnecessário do horário de funcionamento de setores do Ifac, o que permitiu aos técnico-administrativos em educação que assim desejassem pleitear a adoção de regime de trabalho em escalas para obter a redução das suas jornadas.

334. Por seu turno, em vez de dar tempestiva ciência da ocorrência ao Tribunal de Contas da União, como preconizado no art. 74, § 1º, da Constituição Federal, os integrantes da unidade de Auditoria Interna do Ifac se quedaram inertes, também aderindo ao regime de escalas e obtendo indevida redução de jornada de trabalho (vide peça 5, p. 25).

335. Além disso, a CGU/AC concluiu pela insuficiência dos controles internos administrativos estabelecidos pelo Ifac tanto na área de gestão de pessoas, quanto na gestão de aquisições de bens e serviços durante o exercício em análise, assinalando no relatório de auditoria anual de contas alusivo ao exercício de 2016 as seguintes ocorrências:

a) os controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas apresentam deficiências (item 2.1.2.1; peça 5, p. 32);

b) falha nas rotinas de detecção a prevenção de acumulação de cargos pelos servidores do Ifac (item 2.2.1.1; peça 5, p. 40-43);

c) os controles internos administrativos relacionados às licitações apresentam deficiências (item 4.1.1.1; peça 5, p. 48-54).

336. Com vistas à solução das deficiências identificadas, mais associadas a questões de ordem estrutural, a CGU/AC expediu recomendações consideradas idôneas à correção das falhas, o que dispensa a adoção de novas medidas nesta instância.

337. No que tange à deficiência do funcionamento do Conselho Superior do Ifac como estrutura de governança, cumpre assentar que ela está associada à falha na atuação de seus integrantes, razão pela qual tais agentes foram ouvidos em audiência por suas condutas e podem ter suas contas julgadas irregulares nestes autos.

338. Pelo exposto, conclui-se que a possível repercussão das deficiências ora analisadas sobre as contas em apreço já integra a apreciação feita sobre as irregulares reduções de jornada dos técnico-administrativos da instituição, bem assim que já foram adequadamente tratadas por meio das recomendações alitradas pelo competente órgão de controle interno ou se relacionam a omissões de agentes que não integram o rol de responsáveis que devem ter as contas julgadas nestes autos.

VII. Outras constatações do Controle Interno

339. Em relação ao item 4.2.1.1 do relatório de auditoria anual de contas, que tratou de ocorrência relacionada à restrição à competição mediante cláusulas do edital que definiam os requisitos para a qualificação técnico-operacional (peça 5, p. 56-60), cabem as considerações a seguir.

340. Conforme analisado em instrução precedente, a ocorrência já foi apreciada pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Processo de Representação 023.800/2016-0.

341. Assim sendo, tendo em conta o fato de, na oportunidade, a referida Corte ter se limitado a determinar ao Ifac não aceitar adesões de outros órgãos/entidades e a cientificar a instituição de que a cláusula restritiva afrontou o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993 (vide Acórdão 11881/2016-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes), tem-se que a ocorrência não tem o condão de repercutir negativamente sobre o julgamento das contas em apreço, bem assim que a ocorrência não demanda outras medidas nesta instância.

CONCLUSÃO

342. Diante da revelia do Sr. Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68) e inexistindo nos autos elementos que permitam sanear a irregularidade que lhe foi atribuída ou afastar sua responsabilidade pela dita irregularidade, conforme analisado no Item I.I.II do precedente Exame Técnico, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, III, da mesma Lei, e com arts. 1º, I, 209, II, 210, § 2º, e 214, III, do Regimento Interno do TCU, bem assim que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

343. Também em face da análise promovida item I.I.II do precedente Exame Técnico, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), e pelos Srs. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Marcelo Helder

Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) e Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), uma vez que não foram suficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares sob o mesmo fundamento indicado na proposta de julgamento do responsável revel (§ 342) e lhes seja aplicada a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

344. Por seu turno, considerando a análise realizada no Item V do precedente Exame Técnico, propõem-se que, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I, 208 e 214, II, do Regimento Interno do TCU as contas do Sr. Ubiracy da Silva Dantas (CPF 670.983.712-20), Pró-Reitor de Administração do Ifac, sejam julgadas regulares com ressalvas, dando-lhes quitação, em face das inconsistências descritas na declaração sobre a conformidade contábil que afetaram a evidenciação do patrimônio do Ifac nas demonstrações contábeis pertinentes ao exercício de 2016, decorrentes da não realização tempestiva de inventário de bens permanentes e em almoxarifado.

345. Quanto às contas dos demais responsáveis indicados no preâmbulo da presente instrução, propõe-se que, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992, c/c o arts. 1º, 207 e 214, I, do Regimento Interno do TCU julgá-las regulares, dando-lhes quitação plena, pois não se evidenciou nestes autos que eles tenham contribuído para a inexistência dos demonstrativos contábeis, ou máculas acerca da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficácia, da eficiência e da efetividade de suas gestões.

346. Cumpre ainda registrar que, em atendimento ao disposto no art. 8º, § 5º, da Resolução TCU 234, de 1º/9/2010, os fatores motivadores de ressalvas e irregularidades nas propostas de julgamento das contas em exame estão expressos a Matriz de Responsabilização constante do Apêndice A.

347. Por fim, a par das propostas de julgamento das presentes contas, também se alvitra a expedição de ciência (§§ 26, 303 e 313) ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (Ifac) com o fito de prevenir a repetição de ocorrências semelhantes às apuradas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

348. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel o Sr. Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68) em razão de não ter comparecido aos autos após ter sido regularmente notificado da audiência que lhe foi dirigida (§ 342);

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), e pelos Srs. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) e Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), uma vez que não foram suficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída;

c) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, II, 210, § 2º, e 214, III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Reitora do Ifac; das Sras. Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), e dos Srs. Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) e Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), na condição de Membros do Conselho Superior do Ifac; e do Sr. Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), na condição de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas do Ifac;

d) aplicar às Sras. Sras. Rosana Cavalcante dos Santos (CPF 411.788.742-49), Cláudia Ferreira de Almeida (CPF 790.900.792-90), Jailene Ribeiro Soares (CPF 483.742.962-91), bem como aos Srs. Bráulio de Medeiros Gonçalves (CPF 415.145.053-04), Daniel de Lima Gonçalves (CPF 728.042.972-68), Daniel Faria Esteves (CPF 003.090.461-73), Erisson Diniz da Silva (CPF 024.780.342-12), Jacson Rondinelli da Silva Negreiros (CPF 484.053.962-68), Joel Bezerra Lima (CPF 648.595.172-53), João César Dotto (CPF 064.511.048-50), Marcelo Helder Medeiros Santana (CPF 064.864.944-09) e Rafael Barreto Almada (CPF 054.411.957-62), a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992;

e) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I, 208 e 214, II, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. José Claudemir Alencar do Nascimento (CPF 196.460.622-53) e Ubiracy da Silva Dantas (CPF 670.983.712-20), na

condição de Pró-Reitores de Administração do Ifac durante a gestão avaliada, em face das inconsistências descritas na declaração sobre a conformidade contábil que afetaram a evidenciação do patrimônio do Ifac nas demonstrações contábeis pertinentes ao exercício de 2016 (peça 1, p. 416-417), decorrentes da não realização tempestiva de inventário de bens permanentes e em almoxarifado, dando-lhes quitação (§ 343);

f) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, I, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares as contas das Sras. Cleide Helena Prudêncio da Silva (CPF 483.742.702-25), Déborah Virginia Cardoso de Freitas (CPF 665.256.082-87), Francisca Iris Lopes (CPF 183.033.232-53), Girlen Nunes dos Santos (CPF 443.709.202-30), Hevea Monteiro Maciel (CPF 624.234.602-87), Italva Miranda da Silva (CPF 650.906.162-72), Lilliane Maria de Oliveira Martins (CPF 707.042.792-15), Luzia Neri da Silva (CPF 044.806.012-44), Maria Cristina dos Santos Ferreira (CPF 011.590.242-27), Maria Lucilene Belmiro de Melo Acácio (CPF 412.409.872-34), Maria Neves Santos da Silva (CPF 934.954.982-49), Renata Silva e Souza (CPF 011.590.242-27), Risonete Tavares Gomes (CPF 434.153.852-72), Soraya Elizabeth Valle Dalbuquerque Lima (CPF 196.211.592-53); Weysla Paula de Souza Lopes Dutra (CPF 768.266.432-00), bem como dos Srs. Fabio Storch de Oliveira (CPF 777.243.052-34), José Carlos Sopchaki (CPF 153.411.601-00), José Martins Veras Netto (CPF 382.090.637-15), Luis Pedro de Melo Plese (CPF 184.405.498-57), Marcondes de Lima Nicácio (CPF 808.816.022-72), Pascoal Torres Muniz (CPF 055.598.395-15), Paulo Roberto de Souza (CPF 304.966.148-86), Ricardo Bezerra Hoffmann (CPF 003.378.639-97), Ricardo Cesar Costa da Silva (CPF 999.331.442-00), Sérgio Guimarães da Costa Flório (CPF 033.986.414-15) e Wemerson Fittipaldy de Oliveira (CPF 412.453.852-91), dando-lhes quitação plena;

g) com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265, de 9/12/2014, dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (Ifac) sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes (§ 347);

g.a) o pagamento de retribuição por titulação sem que os beneficiários tenham demonstrado a conclusão dos cursos mediante a apresentação dos respectivos diplomas, tais como as situações verificadas nos processos indicados na Tabela 2, contrariou precedentes do TCU (e.g. Acórdãos 3150/2010-TCU-Plenário, Relator Min. José Jorge; 11374/2016-TCU-2ª Câmara, Relatora Min. Ana Arraes);

Tabela 2 – Retribuições por titulação concedidas sem apresentação de diplomas

Item	Processo	Matrícula beneficiário	Documento apresentado
01	23244.001811/2016-36	2890717	Ata de defesa de dissertação de mestrado
02	23244.001206/2016-65	1876424	Declaração de conclusão de curso de mestrado
03	23244.004865/2016-36	2047885	Ata de defesa de dissertação de mestrado
04	23244.003770/2016-12	21241201	Declaração de conclusão de curso de especialização
05	23244.004293/2016-11	1888286	Ata de defesa de dissertação de mestrado
06	23244.002100/2016-89	1794688	Ata de defesa de especialização
07	23244.000958/2016-17	1794731	Ata de defesa de dissertação de mestrado
08	23244.003590/2016-31	1124120	Declaração de conclusão de pós-graduação
09	23244.003829/2016-72	2323887	Declaração de conclusão de pós-graduação
10	23244.000116/2016-57	2211502	Declaração de conclusão de pós-graduação
11	23244.001881/2016-94	2211568	Declaração de conclusão de pós-graduação
12	23244.001787/2016-35	1996784	Ata de defesa de dissertação de mestrado
13	23244.002172/2016-26	1867407	Declaração de conclusão de pós-graduação
14	23244.001786/2016-91	1794708	Ata de defesa de especialização
15	23244.003457/2016-84	2099733	Ata de defesa de dissertação de mestrado
16	23244.003591/2016-85	2050730	Ata de defesa de especialização
17	23244.003611/2016-18	2211617	Ata de defesa de dissertação de mestrado
18	23244.000041/2016-12	2212017	Declaração de conclusão de pós-graduação

Fonte: Controladoria-Geral da União no Estado do Acre (CGU/AC)

g.b) a não inserção do ato deliberativo pelo qual o Conselho Superior do Ifac se pronunciou sobre a prestação de contas da instituição pertinente ao exercício de 2016 no e-Contas, afrontou o disposto nos arts. 2º, 3º, 5º e 8º, II, da Decisão Normativa-TCU 154, de 19/10/2016;

g.c) a não inclusão de todos os responsáveis que desempenharam, durante o exercício de 2016, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010, no rol de responsáveis apresentado na prestação de contas do referido exercício, bem como de dados dos responsáveis arrolados pertinentes à identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, endereço residencial completo, e endereço de correio eletrônico, afrontou o disposto nos arts. 10 e 11 da IN TCU 63/2010, bem como art. 10, da Decisão Normativa-TCU 156, de 30/11/2016.”

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU, subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, divergiu parcialmente da unidade instrutiva e assim se pronunciou:

“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 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.

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 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 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.”

É o relatório.