



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DO RIO GRANDE DO NORTE  
SALA DOS PROCURADORES DO IFRN

---

**PARECER n. 00351/2016/PROC/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU**

**NUP: 23421.034836/2016-28**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (REITORIA)**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. I – Jornada de trabalho. Carga horária. Flexibilização. II – Servidores Técnico-Administrativos em Educação. III – Instituição de Comissão Paritária para avaliar a natureza dos serviços prestados pelos diversos setores, bem como seus horários de funcionamento, e conduzir o processo de implantação da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos. IV – Apresentação de Relatório. Análise sobre os aspectos jurídicos com base na Lei nº 8.112/1990, Decreto nº 1.590/1995, alterado pelo Decreto nº 4.836/2003.

## **I - RELATÓRIO**

01. Magnífico Reitor,

02. Em atendimento ao disposto no art. 11 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, os presentes autos vieram conclusos a esta Procuradoria Federal junto ao IFRN visando obter pronunciamento sobre consequências jurídicas e encaminhamentos dos fatos apontados pelo Relatório de Auditoria.

03. No que pertine a presente análise, cumpre destacar os seguintes documentos: a) Ofício nº 12949/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU (fls. 01); b) Relatório de Auditoria (fls. 02-19); c) Despacho do Gabinete do Reitor (fls. 20); d) Ofício nº 11948 da Controladoria-Geral da União encaminhando o relatório de auditoria (fls. 21-43); e) Relatório Anual de contas (fls. 44-104);

04. É o relatório. Opino

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1 Do relatório da prestação anual de contas. Incompetência desta Procuradoria Federal junto ao IFRN.**

05. Cabe registrar que a Procuradoria Federal junto ao IFRN não detém competência para apreciação da prestação anual de contas, nem tampouco apreciar a regularidade do relatório apresentado. Isto porque, nos termos do Art. 71 da Constituição Federal a competência é exclusiva do Tribunal de Contas da União.

06. Ademais, no Ofício nº 12949/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU (fls. 01), o Diretor de Auditoria da Área Social da Controladoria-Geral da União, aponta a necessidade e, somente esta atribuição cabe ao IFRN, da apresentação de razões para declarar sigilosa as informações contidas no Relatório de Auditoria nº 201316905.

07. Disso resulta que o pronunciamento da Procuradoria Federal junto ao IFRN será voltado à aferição da peculiaridade da adequação da jornada de trabalho, notadamente diante de reiteradas manifestações do Tribunal de Contas da União.

## II - Da adequação da jornada de trabalho.

08. Cuida-se de encaminhamento, pelo Magnífico Reitor, de processo relativo à prestação anual de contas elaborado pela Controladoria- Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte, dentre os pontos solicitados destaque-se o estudo e portaria sobre a adequação da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

09. Antes de analisar os fatos e fundamentos jurídicos sobre a adequação da jornada de trabalho aponto que o Tribunal de Contas da União se pronunciou sobre a jornada aplicada pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte nos Acórdãos: 718/2012, Acórdão Nº 5847/2013 – TCU – 1ª Câmara e Acórdão 6120/2014.

10. Em ordenam cronológica, a primeira manifestação da Corte de Contas determinou que o IFRN regularizasse o cumprimento da carga horária pelos técnicos administrativos não lotados aos seguintes setores: **Coordenadoria de Atividades Discentes e Segurança Institucional, Coordenadoria de Turno Diurno e Noturno, Diretorias de Ensino, Coordenadoria de Informatização, Laboratório de Informática, Construção Civil, Laboratório de Desenho e Expressão Gráfica e Gerências Educacionais de Tecnologia Industrial e de Recursos Naturais.** Em complementação, determinou a atualização da portaria e o anexo que definiram a adequação da jornada de trabalho. Eis o teor do entendimento:

TCU

ACÓRDÃO Nº 718/2012 - TCU - 1ª Câmara Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - (IFRN).1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex-RN).1.6. Advogado: não há.1.7.determinar à Controladoria-Geral da União no Estado do Rio Grande do Norte - CGU/RN que, nas próximas contas da IFRN, seja observada a adoção de providências daquela entidade com vista à regularização das falhas apontadas nos subitens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.6.2, 1.1.7.1 e 1.1.5.5, do relatório de auditoria 201108779/CGU, relativamente às contas de 2010, a seguir enumeradas:1.7.1.divergência nas informações prestadas no relatório de gestão em relação à execução das metas físicas e financeiras de ações de governo da unidade - subitem 1.1.1.1;1.7.2. detalhamento insuficiente das fórmulas e do processo de cálculo dos indicadores de gestão apresentados no relatório de gestão - subitem 1.1.1.2;1.7.3. falta de aplicação de desconto contratual nas aquisições de passagens aéreas - subitem 1.1.6.2;1.7.4. realização de despesas com aquisição de passagens aéreas sem comprovação dos preços cobrados pelas companhias - subitem 1.1.7.1;1.7.5. pagamentos de auxílio-transporte a maior, ocasionado pela ausência de controle eficaz que garanta o pagamento mensal do benefício - **subitem 1.1.5.5;1.7.6. aplicação de redução de jornada laboral para todos os servidores da Instituição em desacordo com o previsto no Decreto 4.836/2003 - subitem 1.1.5.2; e1.8.determinar ao IFRN que:1.8.1.providencie a regularização do cumprimento da carga horária pelos técnicos não pertencentes aos setores Coordenadoria de Atividades Discentes e Segurança Institucional, Coordenadoria de Turno Diurno e Noturno, Diretorias de Ensino, Coordenadoria de Informatização, Laboratório de Informática, Construção Civil, Laboratório de Desenho e Expressão Gráfica e Gerências Educacionais de Tecnologia Industrial e de Recursos Naturais, de modo a que passem a cumprir expediente de 8 horas diárias, em vez das 6 horas atualmente praticadas, nos termos do inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, do art. 19 da Lei 8.112/1990, do Decreto 1.590/1995 e do Decreto 4.836/2003; e1.8.2. atualize a portaria e o anexo que definem os horários de funcionamento e locais contemplados (Decreto 4.836/2003) com jornada de 6 horas diárias (30 horas semanais).**

(Negrito acrescido)

11. No Acórdão nº 5847/2013, a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, em averiguação da efetividade das determinações do Acórdão Nº 718/2012 - TCU, apontou o não cumprimento da determinação, tampouco atualização da portaria. **Cabe assinalar, por ser processualmente relevante,** que à defesa da adequação da jornada foi exaurida em face dos recursos sucessivamente apresentados.

12. Por conseguinte, o TCU deixou claro que os novos estudos realizados pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte, por ocasião do cumprimento da determinação contida no Acórdão nº 718/2012, não aparam a pretensão de proporcionar indistintamente aos técnicos administrativos jornada de trabalho de 6 (seis) horas. Ademais, pontuou que: "*O relatório da comissão carece de fundamentação técnica e aprofundamento das situações vivenciadas pelos diversos setores, pois todas as atividades desenvolvidas na instituição, direta ou indiretamente, fazem parte de apoio à educação*".

ACÓRDÃO Nº 5847/2013 – TCU – 1ª Câmara

2. A unidade técnica (peças 35/37) apontou o não cumprimento da determinação monitorada, uma vez que a autoridade destinatária nem providenciou a regularização das jornadas de trabalho de seus servidores (subitem 1.8.1), nem atualizou a correspondente portaria que define os horários de funcionamento da instituição (subitem 1.8.2).

3. Ressaltou a Secex/RN que, embora o momento processual destinado à defesa do ponto de vista da instituição já tenha se exaurido com a análise dos recursos interpostos em face do acórdão monitorado (peças 7 e 12), a IFRN deixou de cumprir a determinação em exame e apresentou nova defesa para a carga horária de trabalho realizada por seus servidores.

4. Concorde com a unidade técnica. De fato, após ver negados todos os recursos interpostos, a unidade jurisdicionada não possuía justificativas para deixar de dar cumprimento à determinação deste Tribunal.

5. Mesmo os novos estudos realizados pela IFRN não amparam sua pretensão de proporcionar indistintamente a seus servidores a carga de 6 horas diárias, conforme excerto da instrução da unidade técnica que peço vênia para transcrever literalmente:

"13. A comissão responsável pelo relatório de flexibilização da jornada de trabalho do IFRN entendeu "ser necessária a continuidade do regime de carga horária de 30 horas semanais para todos os setores que preenchiam o quantitativo mínimo de servidores por setor de cada Campus, as imperiosas 12 horas ininterruptas, e a necessidade de padronização dos horários de funcionamento". Somente os campus de Nova Cruz, São Gonçalo do Amarante e Pamamirim continuam com horário de funcionamento de oito horas diárias, porque não funcionam no período noturno. No caso em tela, a Comissão sugeriu a aplicação da carga horária reduzida de 6 horas praticamente para todos os servidores de quase todos os campus do IFRN (Natal-Central, Mossoró, Educação à Distância, Apodi, Caicó, Currais Novos, Ipanguaçu, João Câmara, Natal Zona Norte, Pau dos Ferros, Natal Cidade Alta, Santa Cruz e Macau). No caso em tela, não nos parece devida, pois o trabalho realizado em todos os setores administrativos da instituição não necessita ter suas atividades desenvolvidas em turnos ininterruptos, o que torna desnecessária, a aplicação da carga horária reduzida a praticamente a todos os servidores.

14. O relatório da comissão carece de fundamentação técnica e aprofundamento das situações vivenciadas pelos diversos setores, pois todas as atividades desenvolvidas na instituição, direta ou indiretamente, fazem parte de apoio à educação. No entanto, no relatório foram mencionadas as atividades de cada campus e afirmada a necessidade do funcionamento ininterrupto, não sendo conhecido a quantidade de servidores por setor, a função de cada um deles e as atividades específicas realizado por cada um. A implantação do regime de 30 horas (Portaria 149/2003-DG/Cefet, revogada pela Portaria 290/2003-DG/Cefet e posteriormente alterada pelas Portarias 1781/2011 e 1880/2012- Reitoria/IFRN) não fez restrições às atividades no IFRN que não apresentam os requisitos necessários para se adequarem ao Decreto 4.836/2003, mas sim, definiu novos parâmetros para a concessão quase que generalizada da redução da jornada de trabalho.

13. Nas razões do voto da Ministra-Relatora ficou consignado que o requisito estipulado no Decreto, exercício de atividades contínuas em função do atendimento ao público, também não restou caracterizado no relatório da comissão, isto porque a adequação da carga horária atingiu quase que indistintamente todos os servidores da entidade. Ao final, determinou que o IFRN realizasse revisão dos atos administrativos que concederam a adequação da jornada de trabalho, com atender as exigências do Decreto nº1.590/1995, alterado pelo Decreto nº 4.836/2003. Eis teor das razões, *in verbis*:

15. Em primeiro lugar, verifica-se que o requisito básico estipulado no citado Decreto, aplicável ao contexto do IFRN, - exercício de atividades contínuas em função do atendimento ao público - também não ficou devidamente caracterizado no relatório da comissão, já que, como visto, a redução da carga horária atingiu quase indistintamente a todos os servidores da Entidade, sendo

razoável supor que nem todos estejam lidando diretamente com o público, na acepção trazida pelo art. 3º do Decreto 4836/2003.

16. A flexibilização da jornada de trabalho pode ser adotada se existirem os três fatores: i) os serviços exijam atividades contínuas; ii) o regime de trabalho ocorra por meio de turnos ou escalas; e iii) o trabalho ocorra em período igual ou superior a doze horas ininterruptas. Nesse contexto, observa-se que as atividades a que se referem os arts. 2º e 3º do Decreto 1.590/1995, com a redação dada pelo Decreto 4.836/2003, são de natureza diversa e merecem, portanto, tratamento diferenciado e não generalizado.

**17. Mesmo considerando as peculiaridades e as atividades finalísticas do IFRN, como também as necessidades dos servidores, certo é que a implantação de jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais no IFRN necessita ser revista de forma a atender, antes, às exigências especificadas no Decreto 1.590/1995, alterado pelo Decreto 4.836/2003."**

6. Divirjo, entretanto, do encaminhamento proposto pela Secex/RN de concessão de novo e improrrogável prazo para cumprimento da citada determinação.

7. O ofício 145/2012 (peça 2), endereçado ao reitor, já informava que a determinação expedida seria objeto de monitoramento e que o seu não cumprimento, sem justa causa, sujeitaria o responsável à multa do art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992.

8. Assim, não vejo fundamento para renovação do prazo para cumprimento da citada determinação, uma vez que o responsável não apresentou quaisquer justificativas para seu não atendimento e ignorou a imposição estabelecida no acórdão 718/2012-1ª Câmara. É cabível, pois, a imediata aplicação da penalidade de multa à autoridade omissa.

9. Por fim, acolho a proposta da unidade técnica (peça 35), de determinação à CGU/RN para que informe, nas próximas contas do IFRN, as providências adotadas para aprimoramento do módulo de frequência do Sistema Unificado de Administração Pública – Suap, determinado pela entidade à sua Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação (Deliberação 01/2013-Codir/IFRN (peça 32, p. 2)), considerando as falhas ali identificadas no decorrer da inspeção deste Tribunal.

Diante do exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de agosto de 2013.

ANA ARRAES

Relatora

(Negrito acrescido)

14. Em decorrência das razões do voto do Acórdão nº 5847/13 o Tribunal de Contas da União, foi aplicada multa ao gestor da entidade administrativa (IFRN). Eis teor das razões, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 5847/2013 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC 004.575/2012-1.

2. Grupo II – Classe III – Monitoramento.

3. Responsável: Belchior de Oliveira Rocha (CPF 088.701.524-72).

4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte – Secex/RN.

8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de determinação do subitem 1.8 do acórdão 718/2012 – 1ª Câmara, dirigida ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. aplicar a Belchior de Oliveira Rocha, reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado, em razão do descumprimento da determinação do item 1.8 do acórdão 718/2012-1ª Câmara;

- 9.2. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da dívida acima imputada;
- 9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;
- 9.4. autorizar o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, observado o percentual mínimo estabelecido no art. 46 da Lei 8.112/1990;
- 9.5. autorizar o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.6. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.7. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.8. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN que cumpra, no prazo de 60 (sessenta) dias, a determinação do subitem 1.8 do acórdão 718/2012-1ª Câmara, sob pena de multa e de condenação solidária da autoridade omissa no eventual débito decorrente dos prejuízos ao erário daí advindos;
- 9.9. determinar à CGU/RN que informe, nas próximas contas do IFRN a serem encaminhadas ao TCU, as providências adotadas para aprimoramento do módulo de frequência do Sistema Unificado de Administração Pública – Suap, tendo em vista as seguintes falhas verificadas no sistema e que acarretam falta de controle efetivo do registro de frequência dos servidores do IFRN, em desrespeito ao art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967 e ao art. 6º do Decreto 1.590/1995:
  - 9.9.1. contabilização de todo o horário compreendido entre o ingresso e a saída do servidor, permitindo registro de frequência de mais de dez horas ininterruptas por jornada;
  - 9.9.2. ausência de crítica à falta de registros de ponto, sem qualquer informação sobre ocorrência de afastamentos legais ou de abono pela chefia imediata e sem autorização nas normas internas (Portarias 149/2003-DG/CEFET-RN, 1781/2011-Reitoria/IFRN e 1880/2012-Reitoria-IFRN – peça 26, pp. 1/31) de compensação de carga horária inferior ou excedente à jornada semanal a ser cumprida, por meio de banco de horas, dada a adoção do regime de escalas;
  - 9.9.3. demora na atualização dos registros referentes às alterações na situação funcional dos servidores;
- 9.10. determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento da determinação contida no subitem 9.8 desta deliberação e represente a este Tribunal no caso de irregularidade.
10. Ata nº 30/2013 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/8/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5847-30/13-1.
13. Especificação do quorum:
  - 13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).
  - 13.2. Ministro que não participou da votação: José Múcio Monteiro
  - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

15. Posteriormente o Egrégio Tribunal de Contas da União, nos autos do Acórdão nº 6120/2014, determinou que a Controladoria-Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte que informe nas próximas contas do IFRN os resultados obtidos para regularizar as ressalvas apontadas no Relatório de Auditoria 201305962 da CGU/RN, no exercício de 2012, com destaque para o controle da adequação da jornada de trabalho. Eis o teor do pronunciamento da Corte de Contas:

- 1.9.4. sobre o efetivo cumprimento do subitem 9.8 do Acórdão nº 5847/2013-TCU-1ª Câmara, que trata da carga horária dos servidores do IFRN em obediência aos Decretos nº 1.590/1995 e nº 4.836/2003;
- 1.9.5. sobre a adoção de providências saneadoras por parte do IFRN com vistas ao cumprimento do item 1.7 e subitens do Acórdão nº 718/2012-TCU-1ª Câmara.

16. A adequação da jornada de trabalho foi objeto de análise pela Procuradoria Federal junto ao IFRN nos autos do processo nº 23466.026302/2015-21, no qual ficou consignado a viabilidade jurídica da adequação nos termos e razões das seguintes peças opinativas: **PARECER n. 00382/2015/PROC/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, PARECER n. 00424/2015/PROC/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, NOTA n.**

**00085/2015/PROC/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, todos no processo administrativo nº NUP: 23466.026302/2015-21.**

17. No conteúdo do Parecer da Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal do Rio Grande do Norte, ficou consignado a viabilidade jurídica de adequação da jornada, nos termos do Decreto nº 1.590/1995, isto porque o Instituto Federal, para atender ao interesse público deferido pela Constituição Federal, precisa funcionar nos 3 (três) turnos. É de se alertar, contudo, que a adequação da jornada deve ser verificada caso a caso, desde que atendido os requisitos normativos necessário para a adequação e maximização do interesse público. Eis trecho o conteúdo do parecer:

Ante o exposto, uma vez que seja considerada verdadeira, a critério da autoridade administrativa, a premissa de que todos os servidores TAE “desempenham atividades ligadas à dinâmica do processo de ensino, pesquisa e extensão”, de modo que estejam “vinculadas à administração educacional” (fl. 18), e partindo-se do pressuposto levantado pela Comissão de elaboração do Relatório de que “o IFRN tem seu horário de funcionamento das 7 às 22 horas, para atender os públicos participantes de suas atividades acadêmicas e administrativas” (fl. 14), esta Procuradoria OPINA pela ausência de óbice legal à fixação de diretrizes para a regulamentação da jornada ininterrupta de 6 horas, cuja aplicação ficará a cargo dos gestores locais, desde que a justificativa apresentada pela chefia imediata, por ocasião da efetiva implantação, caso a caso, seja considerada plausível quanto à real exigência e à necessidade de funcionamento em turnos ininterruptos no período compreendido entre as 7 e as 22 horas, desde que não seja estendido o benefício à integralidade de servidores sob pena de se desnaturar a excepcionalidade da medida.

18. Sendo esse o contexto o conteúdo da peça opinativa apontou que a adequação da jornada é medida excepcional, devendo ser deferida apenas e tão-somente quando preenchido os requisitos legais. A adequação não é regra, mas exceção. Eis trecho o conteúdo do parecer:

No que respeita especificamente às diretrizes sugeridas às fls. 24/25, não se vislumbra afronta à legislação, exceção feita apenas aos seguintes itens: quanto às alíneas "a" e "b" do item V, estas constituem uma forma de burlar a excepcionalidade da medida e contrariam o próprio *caput* do item V, segundo o qual, em havendo impossibilidade no atendimento ininterrupto de 12 horas, por motivo de férias e outros motivos, os servidores remanescentes deverão voltar a cumprir imediatamente ao impedimento a jornada de 8 horas diárias e 40 semanais. Igualmente em relação à alínea “a” do item VI, constata-se uma redação de difícil compreensão, além de também constituir burla aos limites de flexibilização e entrar em contradição com os itens II e V da Seção 3.4. É importante lembrar que o setor deve possuir servidores lotados em quantitativo suficiente a garantir o atendimento ininterrupto em regime de escalas, como condição para que possa ser contemplado com a jornada flexibilizada.

**Ademais, recomendo a inclusão das seguintes condições à lista de diretrizes: a) a medida não pode abranger a totalidade de servidores indistintamente; b) a autoridade deve determinar a afixação em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes; c) a autorização deve ser precedida de solicitação da chefia imediata atestando que as atividades do setor exigem atendimento ao público de forma contínua, em período igual ou superior a 12 horas ininterruptas, ou a necessidade de trabalho diário até as 22 horas.**

Em relação à minuta de portaria e seu anexo (fls. 161/165), recomendo que seja alterada para incorporar as recomendações constantes deste parecer.

Considerando que falece competência a esta Procuradoria para ingressar na discussão sobre as atividades desempenhadas por cada Diretoria, Coordenação ou Gabinete deste IFRN, resta à Consultoria, no cumprimento do seu mister, alertar ao Administrador quanto à obrigatoriedade de observância do art. 3º, do Decreto nº 1.590/1995, no momento da implantação do horário de funcionamento em turnos ininterruptos.

Por fim, quanto à competência para fixar o horário de funcionamento da Reitoria e *campi*, esta é do dirigente máximo da entidade, nos termos do art. 5º, do Decreto nº 1.590/1995. No caso presente, acaso sejam fixadas diretrizes para a modificação do horário de funcionamento dos setores que implique alteração de jornada de trabalho, estas (diretrizes) devem ser determinadas pelo Magnífico Reitor da instituição de ensino, cabendo aos Diretores-Gerais (na qualidade de autoridade máxima de cada órgão/campus), no exercício das suas atribuições legais e de acordo com a realidade local, a prática do ato administrativo destinado a modificar o horário de funcionamento de seus setores

com a eventual redução da jornada de trabalho. Nessa hipótese, deve-se especificar dentro da sua unidade de ensino quais atividades exigem ser cumpridas de forma contínua e cujo exercício necessariamente deve ocorrer no período das 7 às 22 horas.

19. Ato contínuo, a Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte, em relatório de auditoria, consignou que os atos administrativos que concederam a adequação da jornada de trabalho partiram de parâmetros equivocados. Eis o teor do relatório:

"Inicialmente cumpre destacar que o parâmetro utilizado pelo Estudo para a definição de "atendimento ao público" abrangeu todos os usuários dos serviços prestados pela instituição, a saber: Público interno (alunos, servidores, terceirizados, estagiários e bolsistas) e Público externo (impressa, pais e responsáveis de alunos, potenciais alunos, potenciais servidores, egressos do IFRN, empresas, instituição parceiras e fornecedores), conforme Plano de Desenvolvimento Institucional do IFRN.

A adoção de tal parâmetro conduz à concessão indevida de jornada reduzida, uma vez que permitiria inferir que todos os setores realizam "atendimento ao público", uma vez que "público" passa a ser considerado qualquer um que não esteja lotado no setor e que promova uma demanda - daí, seria possível aplicar a flexibilização de jornada a todos os setores que possuíssem atividades contínuas".

20. Vale dizer, anteriormente ao pronunciamento da Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte, a Procuradoria Federal junto ao IFRN, no conteúdo do Parecer nº 382/2015 apontou as cautelas necessária para a adequação da jornada de trabalho. Alertou, por necessidade, que a utilização indiscriminada do argumento de correlação entre os setores acadêmicos e os administrativos fragiliza os requisitos para adequação da jornada de trabalho. Eis o conteúdo do Parecer:

Infere-se da regulamentação transcrita nos parágrafos anteriores que pode haver somente flexibilização de carga para 30 horas quando se trata de unidade que funcione por mais de doze horas ou cujo funcionamento seja noturno, sendo tal flexibilização efêmera, discricionária e expressa.

Na análise do processo, constato a elaboração de documento que tem como escopo propor diretrizes e critérios para a futura alteração do horário de funcionamento dos setores, com a consequente redução da jornada de trabalho, não obstante a matéria já tenha sido anteriormente tratada pela Deliberação nº 06/2013-CODIR/IFRN, a qual foi expedida em cumprimento ao item 1.8 do Acórdão nº 718/2012-1ª Câmara, do Tribunal de Constas da União.

De fato, é inegável que as características de cada unidade dos entes impõem ou afastam a flexibilização da carga horária dos servidores, as quais evidentemente são mutáveis conforme se alteram as demandas e os serviços desempenhados.

Como já tem sido reiteradamente destacado por esta Procuradoria, a obtenção da jornada flexível não se dá em face de características especiais do servidor, mas sim da unidade de trabalho no qual está lotado, deixando ele naturalmente de cumprir a jornada se lotado em outro local que não esteja com a jornada flexibilizada. Em suma, a alteração da jornada de trabalho somente poderá ocorrer em benefício do usuário dos serviços e do IFRN, e não no interesse dos servidores.

Por essa razão é que não há falar em requerimento dirigido à chefia imediata solicitado a flexibilização da jornada de trabalho, mas em definir os setores que, cumpridos os requisitos legais, poderão ter flexibilizada a jornada de trabalho dos servidores nele lotados.

O agente da administração, portanto, ao praticar o ato de excepcionalidade, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o que o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência de motivação.

Em razão disso, é necessária a realização de detalhado estudo das condições dos serviços ofertados ao público e do quantitativo de servidores envolvidos em sua prestação, de modo que não haja interrupção dos mesmos, para que possa trazer elementos capazes de formar a convicção do administrador e subsidiar a tomada de decisão sobre uma eventual flexibilização de jornada para determinado setor administrativo.

No caso concreto, sob o argumento principal da interdependência funcional e sistêmica entre setores e categorias de servidores, o relatório recomenda, na Reitoria, a inclusão de todos os setores na regra da flexibilização, com exceção da Procuradoria Jurídica (PROJU) e a Assessoria de

Acompanhamento de Projetos (ASAPRO), esta última em razão de não possuir servidores lotados no setor. Quanto aos *campi*, recomenda a extensão do regime de turnos ininterruptos com flexibilização de jornada aos seguintes setores: Gabinetes; Coordenações de Comunicação Social e Eventos; Unidades de Gestão de Pessoas (Diretoria de Administração de Pessoal e Coordenações de Gestão de Pessoas); Diretorias de Administração e todos os seus subsetores vinculados; Diretoria de Extensão ou Coordenações de Extensão e subsetores vinculados; e Diretorias de Pesquisa e Inovação ou Coordenações de Pesquisa e Extensão e eventuais instâncias vinculadas, como as Incubadoras Tecnológicas. Em suma, a conclusão propõe, na prática, a extensão do horário reduzido a 100% dos setores componentes da estrutura administrativa do IFRN.

Apesar que não constituir atribuição desta Consultoria Jurídica a verificação das atribuições de cada setor administrativo, não se pode deixar de comentar a incompatibilidade patente entre a natureza de algumas diretorias e órgãos e as diretrizes traçadas pelo Decreto nº 1.590/1995.

Em uma leitura aprofundada do Relatório, não se pode fechar os olhos para a flagrante desconformidade da proposta de flexibilização da jornada motivada pela “necessidade” de alteração de horário de funcionamento da unidade. É que alguns dos setores contemplados simplesmente não desempenham atividades ou serviços que impliquem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas.

No que diz respeito à Reitoria, tendo em vista o argumento de que a área administrativa deve manter o seu horário de funcionamento idêntico ao que é cumprido pelos órgãos acadêmicos em razão da interdependência funcional e sistêmica entre setores da Reitoria e dos *campi* e de seus servidores, técnicos e docentes, então, por decorrência lógica, poderá ser justificada a flexibilização somente mediante a adoção na Reitoria do horário de funcionamento das 7 às 22 horas, a fim de manter a coerência com a própria justificativa apresentada no Relatório.

Contudo, entendo necessário advertir aos gestores quanto à utilização indiscriminada do argumento de correlação entre os setores acadêmicos e os administrativos, segundo o qual estes últimos prestariam apoio direto aos primeiros, diante do que consta à fl. 18, “em detrimento das especificidades de cada um dos cargos ocupados pelos servidores TAE, todos estes desempenham atividades ligadas à dinâmica do processo de ensino, pesquisa e extensão”. É que o argumento acima fica sobremaneira fragilizado diante da natureza de alguns setores eminentemente administrativos, como por exemplo, de Auditoria Geral, Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitoria de Administração, apenas para citar alguns.

De todo o modo, essa análise de pertinência caberá ao chefe máximo do órgão que, em se tratando de um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, diz respeito a cada campus e à Reitoria. Com relação a cada serviço administrativo, a chefia imediata deve solicitar ao dirigente máximo do campus/ou Reitoria a alteração de horário de funcionamento do respectivo setor, ao mesmo tempo em que deve justificar adequadamente a sua solicitação de modo a enquadrar a situação nas prescrições do Decreto nº 1.590/1995. Por tal motivo é que foi proferido o despacho de fls. 184/185, de modo que fosse minimamente instruído o processo com a ciência e concordância de cada chefia.

É imprescindível que tal implantação decorra das condições concretas vivenciadas no Instituto Federal, claramente demonstradas através do estudo técnico que demonstre dados concretos para a viabilização da medida. Portanto, a efetiva implementação, além de observar as diretrizes propostas pelo Magnífico Reitor, há de orientar-se pela regra do Decreto nº 1.590/1995, decidindo, caso a caso, se a situação concreta enquadra-se ou não na previsão normativa.

Quanto aos *campi*, em particular aqueles que não funcionam em 3 turnos, em se tratando de funcionamento apenas das 7 às 18 ou 19 horas, fica fragilizado o argumento de especificidade do IFRN em comparação a outros órgãos e entidades que não sejam de educação. Dessa forma, vejo que não se aplicam a essas unidades de ensino a excepcionalidade da jornada de 6 horas.

20. Ademais, os atos administrativos que concederam a jornada de trabalho implica, conforme apontado no Relatório de Auditoria da CGU-RN, bem como nos Acórdãos do TCU, em reiteração de conduta irregular podendo ocasionar aplicação das penalidades prevista da Lei nº 8.443/1992. Eis o teor da norma:

Lei nº 8.443/1992

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.



§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

21. Por tudo, recomenda-se a revogação da Portaria nº 1885/2015 de adequação da jornada de trabalho. Ato contínuo, recomenda-se manter tão-somente os setores abrangidos pelo Acórdão 718/2012.

22. Em complementação, alerto que o Instituto Federal poderá, após julgamento das contas anuais e definição de novos parâmetros pelo Tribunal de Contas da União, produzir novo estudo levando em consideração critérios restritivos para adequação à jornada de trabalho, nos moldes nos pronunciamentos anteriores da Procuradoria Federal junto ao IFRN.

23. Ademais, é necessário consignar que nos autos do processo nº 0801685-08.2015.4.05.0000, o Ministério Público Federal, através da Procuradora Regional da República apontou a ilegalidade da greve instaurada para indução da flexibilização da jornada de trabalho, apontando, claramente, que não existe justa causa, ainda que mínima para dar embasamento ao movimento grevista. De conseguinte, solicitou ao Tribunal Regional Federal da decretação da ilegalidade da greve com todas as consequências jurídica. Eis o pronunciamento do Ministério Público Federal, *in verbis*:

MPF

Por esses motivos, assim, é que esta Representante do Parquet Federal entende que a greve, independentemente de haver, ou não, chegado ao fim, deve ser declarada ilegal, pois carente de justa causa ainda que mínima para lhe dar embasamento, operando-se, portanto, os efeitos decorrentes dessa declaração. Diante do exposto, opina esta Representante do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL no sentido da procedência do pedido da requerente, declarando-se ilegal o movimento paredista, com as consequências legais daí decorrentes.

### III - CONCLUSÃO

24. Isto posto, recomenda-se a revogação da Portaria nº 1885/2015 de adequação da jornada de trabalho. Ato contínuo, recomenda-se manter tão-somente os setores abrangidos pelo Acórdão 718/2012. Em complementação, alerto que o Instituto Federal do Rio Grande do Norte poderá, após julgamento das contas anuais e definição de novos parâmetros pelo Tribunal de Contas da União, produzir novo estudo levando em consideração critérios restritivos para adequação à jornada de trabalho, nos moldes nos pronunciamentos anteriores da Procuradoria Federal junto ao IFRN.

À consideração superior.

Natal, 14 de agosto de 2016.

THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFRN

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23421034836201628 e da chave de acesso f9ca407b