

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 004.196/2018-0

Natureza: **Medida Cautelar** em Representação

Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -Rio-Grandense

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. REDUÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. MEDIDA CAUTELAR. OITIVA.**

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução que integra a peça 2 destes autos, reproduzida a seguir:

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação da Procuradoria da República no Município de Pelotas (RS), órgão do Ministério Público Federal, com pedido de adoção de medida cautelar *inaudita altera parte* contra a flexibilização de jornada dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense – IFSul, situação em que a instituição teria concedido redução de jornada para 30 (trinta) horas semanais a todos os servidores técnico-administrativos com jornada preestabelecida de 40 (quarenta) horas, supostamente sem base legal para tanto.

### HISTÓRICO

2. Preliminarmente, nesta fase processual, ao revés de historiar a representação com todas as suas nuances, há que se considerar apenas o pedido de medida cautelar que consta dos autos. Referido pedido é vazado conforme segue (peça 1, p. 20, grifos do original):

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer a esta Corte de Contas, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, **a adoção de medida cautelar, *inaudita altera parte***, com vistas a:

**2.1** determinar à autoridade máxima do órgão a imediata revogação dos dispositivos do Decreto 4.836, de 9 de setembro de 2003; e da Portaria n. 729/2006, ambos do antigo CEFFET, que tratam da possibilidade de redução da jornada de trabalho para 30 (trinta) horas semanais em benefício de ocupantes de cargos cuja jornada de trabalho estabelecida seja de 40 (quarenta) horas semanais; e, bem assim, a revogação de eventuais outras normas internas que regulamentem a matéria;

**2.2** determinar à autoridade máxima do órgão a adoção das medidas cabíveis com vistas ao reestabelecimento da jornada de 40 (quarenta) horas semanais para todos os servidores do IFSul ocupantes de cargos cuja jornada estabelecida seja de 40 (quarenta) horas semanais (ficam excluídos desta determinação, à evidência, aqueles optantes pelo cumprimento de meia jornada, quando legalmente permitida essa possibilidade), a partir do primeiro dia do mês imediatamente subsequente ao da intimação do IFSul do deferimento judicial desta medida, admitindo-se que o cumprimento tenha início a partir do mês posterior ao imediatamente subsequente quando o interstício entre a intimação do IFSul da decisão e o início do mês imediatamente subsequente seja menor que 10 (dez) dias úteis, prazo que reputa-se razoável para adoção dos trâmites internos com vistas à readequação. A decisão há de ser obrigatoriamente precedida pelo encaminhamento de comunicados a todos os servidores atingidos por essa medida, pelo meio mais expedito, e com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do cumprimento da jornada de 40 (quarenta) horas semanais pelo servidor.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. A representação em tela deve ser admitida, eis que atende aos pressupostos normativos, expostos no Regimento Interno do TCU (RI/TCU): a) é realizada por legitimado para tanto (art. 237, I); e b) versa sobre matéria de competência do Tribunal, refere-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, é redigida em linguagem clara e objetiva, contém o nome legível do representante, sua qualificação e endereço, e está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade noticiada (art. 235, *caput*).

## EXAME SUMÁRIO

4. Presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados (Resolução-TCU 259/2014, art. 106). Temos que a suposta irregularidade: a) apresenta risco para a unidade jurisdicionada, pois é suficiente para caracterizar potencial ofensa à norma legal; b) apresenta materialidade expressiva, equivalente à diferença entre a carga horária normal e a carga horária reduzida, prolatada ao longo de vários anos, quanto a uma quantidade significativa de servidores; e c) trata-se de fato relevante, eis que se refere a questão de segurança jurídica.

## EXAME TÉCNICO

5. As medidas cautelares encontram embasamento legal para sua análise no art. 276 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a saber:

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

6. Assim, há que esteja configurado ao menos um de três requisitos para a concessão de medida cautelar: urgência; receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público; ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

7. No caso em tela, temos uma situação constituída desde 2003, conforme relato do próprio representante, de onde se conclui que o requisito da urgência resta imediatamente afastado (peça 1, p. 8):

Verdade é que a possibilidade de redução de jornada de trabalho para 30 (trinta) horas semanais é, desde 2003, irrestritamente estendida a todos os servidores técnico-administrativos que assim o desejarem.

8. É possível que haja lesão ao erário ou ao interesse público, eis que a alegação do representante vai no sentido de que, no momento da posse, oferece-se ao servidor “termo de opção pela jornada de 30 (trinta) horas semanais (...) sem a contrapartida da redução da remuneração” (peça 1, p. 9). Contudo, não é possível alegar de plano que essa lesão seja patente, pois trata-se de uma prática que vem de longa data, e escora-se em normativos – ato interno denominado “Regulamento de Flexibilização da Jornada de Trabalho” (peça 1, p. 7) e Portaria 729/2006 do órgão (peça 1, p. 8). Assim, há que se investigar, com a devida cautela, em quais circunstâncias e por quais motivos se concede o benefício das 30 (trinta) horas semanais aos servidores em tela. A cautelar não poderá, portanto, encontrar supedâneo nesse requisito.

9. Por fim, só resta analisar se a não concessão da cautelar implicaria a ineficácia da superveniente decisão de mérito. Não nos parece que seja o caso, pois não há qualquer *periculum in mora* no que se refere a uma detida reflexão sobre o caso, até porque trata-se de uma situação constituída há muitos anos e que escora-se em uma normatização – a qual, a tempo certo, será

submetida ao devido controle de legalidade –, sendo certo que as cautelares são sempre medidas excepcionais, que em geral não se coadunam com situações que requerem uma discussão mais aprofundada sobre a legalidade do quadro jurídico em que se fundam.

10. Ante todo o exposto, preliminarmente, conclui-se que deve ser negada a medida cautelar solicitada, já que não se vislumbra qualquer dano iminente, dando-se normal prosseguimento à análise da representação. Antes, contudo, deve ser dado imediato cumprimento ao que dispõe a Resolução-TCU 259/2014:

Art. 22. A manifestação da unidade técnica quanto à adoção ou não de medida cautelar deve ser encaminhada diretamente ao relator, no prazo máximo de cinco dias úteis após o recebimento do pedido pela unidade.

Parágrafo único. Na manifestação de que trata o *caput* deste artigo, a unidade técnica incluirá, necessariamente, análise conclusiva sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, bem assim esclarecerá sobre a incidência de eventual perigo da demora inverso.

## CONCLUSÃO

11. Representação da Procuradoria da República no Município de Pelotas (RS), órgão do Ministério Público Federal, contra a flexibilização de jornada dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense – IFSul, situação em que a instituição teria concedido redução e jornada para 30 (trinta) horas semanais a todos os servidores técnico-administrativos com jornada preestabelecida de 40 (quarenta) horas, supostamente sem base legal para tanto, teve pedido de adoção de medida cautelar *inaudita altera parte* considerado insubsistente por esta Especializada, devendo os autos serem imediatamente encaminhados à apreciação do relator.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Em face do exposto, propõe-se:

a) negar o pedido de adoção de medida cautelar no sentido da imediata revogação dos dispositivos que tratam da possibilidade de redução da jornada de trabalho para 30 (trinta) horas semanais em benefício de ocupantes de cargos cuja jornada de trabalho estabelecida seja de 40 (quarenta) horas semanais, bem como, no mesmo sentido, negar o pedido de que seja determinado liminarmente à autoridade máxima do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense – IFSul a adoção das medidas cabíveis com vistas ao reestabelecimento da jornada de 40 (quarenta) horas semanais;

b) em cumprimento ao art. 22 da Resolução-TCU 259/2014, encaminhar a manifestação desta unidade técnica ao relator, no prazo regimental”.

## VOTO

Trata-se de representação da Procuradoria da República no Município de Pelotas/RS, acerca da flexibilização de jornada dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense – IFSul, a qual teria concedido redução de jornada para 30 (trinta) horas semanais **a todos** os servidores técnico-administrativos com jornada preestabelecida de 40 (quarenta) horas, sem redução de vencimentos.

Conheço da Representação, por estarem atendidos os requisitos atinentes à espécie.

A Unidade Instrutiva propõe o indeferimento de medida cautelar pleiteada pelo *Parquet*, por entender não estarem adequadamente caracterizadas a urgência e a lesão ao Erário, uma vez que se trata de situação constituída desde 2003 e que se escora em normativos internos denominados “Regulamento de Flexibilização da Jornada de Trabalho” (peça 1, p. 7) e Portaria 729/2006 do referido órgão (peça 1, p. 8)

Verifico, porém, tratar-se de flagrante ilegalidade, perpetrada por longo período que, em se tratando de relação continuada, gera novos prejuízos todos os meses e a cada mês.

Conforme asseverou a instrução técnica, no momento da posse é oferecido a todo servidor “*termo de opção pela jornada de 30 (trinta) horas semanais (...) sem a contrapartida da redução da remuneração*”.

Há evidente enriquecimento ilícito dos servidores, em desfavor dos cofres públicos, pois recebem remuneração integral, a que não fazem jus, por não cumprirem a jornada de trabalho estabelecida na legislação. Trata-se, no fundo, de disposição ilegal e inconstitucional de recursos públicos em prejuízo do Erário e em benefício de um conjunto de servidores.

Em se tratando de prejuízo que se renova mês a mês, é evidente que o requisito da urgência se encontra devidamente demonstrado.

Também o *fumus boni iuris* encontra-se presente, haja a vista as diversas deliberações deste Tribunal que consideram irregulares disposições semelhantes adotadas em outras instituições de ensino federais.

A título de exemplo, a regulamentação da jornada de 30 horas para todos os servidores técnico-administrativos resultou na seguinte determinação constante do Acórdão 1749/2017 – TCU – 1ª Câmara, Relator o Ministro Bruno Dantas:

*9.7. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, que, no prazo de 90 (noventa) dias:*

...

*9.7.2. adote providências, se ainda não o tiver feito, para alterar a Resolução-CD 1/2015, que rege a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, adequando-a ao previsto nos dispositivos legais, principalmente à Lei 8.112/1990, ao Decreto 1.590/1995 e à Recomendação Conjunta 66/2014 do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, estabelecendo os casos em que a exceção da jornada de trabalho de trinta horas se faz necessária, de acordo com o previsto no Decreto 1.590/1995;*

Na ocasião, verificou-se que a redução de jornada prevista no art. 3º do Decreto 1590/1995 deve ser tratada como uma **exceção** e, portanto, deve **ser aplicada a casos bem específicos, não podendo ser aplicada indistintamente a todos os servidores.**

Neste sentido, assinalou-se que esse entendimento vigora nos principais órgãos normatizadores e julgadores do Poder Público Federal: Ministério do Planejamento (NT 667/2009/COGES/DENOP/SRH/MP e NT 150/2012/CGNOR/ DENOP/SEGEP/MP), Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.677/2005 – Plenário) e Advocacia Geral da União (Parecer 08/2011/MCA/CGU/AGU).

Essa irregularidade tem sido encontrada com certa frequência, a exemplo dos Acórdãos 4886/2016 e 4582/2016-TCU-1ª Câmara (Contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano e Contas da Universidade Federal de Alagoas, ambos referentes ao exercício de 2015).

Situação semelhante foi encontrada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, no âmbito do TC 007.731/2015-9, da relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, que adotou medida cautelar determinando a imediata suspensão dos efeitos de todas as portarias que estabeleceram horários de funcionamento reduzidos, o que levou à revogação das normas irregularmente editadas.

No voto condutor do Acórdão 1872/2015 – TCU – Plenário, assim se manifestou a Ilustre Relatora:

*9. Como salientei no momento em que adotei a medida cautelar, é pacificado o entendimento de que os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, dentre os quais se incluem as universidades e institutos federais de educação, devem observar as manifestações da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de Órgão Central do Sipec, em face do Parecer Vinculante CG-46, aprovado pelo Presidente da República em 20/12/2004.*

*10. Ademais, o Tribunal, por meio do acórdão 8.616/2011 – 2ª Câmara, deu ciência à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa/RN) de que “a jornada de trabalho no período de recesso acadêmico deve ser de oito horas diárias e carga horária de quarenta horas semanais, conforme estabelece o art. 1º, inciso I, do decreto 1590/1995, alterado pelo decreto 4836/2003”.*

*11. A adoção de jornada de trabalho reduzida, ainda que de forma temporária, sem que fosse efetuada prévia consulta ao Órgão Central do Sipec e de forma contrária às orientações emanadas da Reitoria do IFRN, contidas no Memo Circular 034/2015-Reitoria, e da Procuradoria Federal junto ao IFRN, constantes da Nota 00025/2015/PROC/ PFIFRIOGRANDEDONORTE/PGF/AGU, configurou a prática de ato irregular.*

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte foi reincidente já no Acórdão 718/2012 – 1ª Câmara este Tribunal que, ao apreciar as contas ordinárias do IFRN, relativas ao exercício de 2010, determinou-lhe o seguinte:

*“1.81. 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;*

*1.8.2 atualize a portaria e o anexo que definem os horários de funcionamento e locais contemplados (Decreto 4.836/20034) com jornada de 6 horas diárias (30 horas semanais).”*

Tive a oportunidade de relatar o recurso intentado pelo IFRN contra essa deliberação e, ao negar-lhe provimento, por meio do Acórdão 3646/2012– 1ª Câmara, asseverei que o cumprimento de jornada de trabalho em regime de seis horas ininterruptas é permitido, **apenas**, para os serviços que exijam **atividades contínuas de atendimento ao público ou trabalho noturno**, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, consoante o disposto no art. 19 do Decreto nº 1.590/1995, com a redação conferida pelo Decreto nº 4.836/2003.

Esse entendimento encontra guarida em posicionamentos da Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União, bem como do Supremo Tribunal Federal (MS 25.881 e STA 349/RS), que referendou o Acórdão 1677/2005 do Plenário desta Corte de Contas, que trata de decisão semelhante à ora descrita.

Parece haver generalizada convicção de que instituições de ensino e Universidades podem escolher ignorar a legislação que lhes é aplicável, como se estivessem acima das leis em vigor no país.

Na verdade, boa parte do descabro administrativo das universidades brasileiras decorre da implantação tupiniquim de eleições para escolha de reitor que, nas promessas eleitoreiras, propõem benesses que arrepiam o interesse público e as normas em vigor.

Recentemente relatei processo de auditoria realizada com vistas a avaliar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte dos professores e dos profissionais de saúde na Fundação Universidade de Brasília-FUB, no Hospital Universitário de Brasília-HUB, na Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ e no Hospital Universitário Clementino Fraga Filho-HUCFF (Acórdão 2729/2017 – TCU – Plenário).

Tal o desatino encontrado que assim asseverei:

*“Tendo em vista a probabilidade de que as ocorrências apontadas no presente trabalho estejam ocorrendo nas demais universidades federais e em seus hospitais, foram sugeridas determinações e recomendações específicas aos Ministérios do Planejamento e da Educação.*

*Enfim, tudo está a demonstrar a absoluta incapacidade de gestão das universidades e hospital auditados, em relação à administração dos órgãos sob a sua gestão, causadora de grandes prejuízos ao Estado e desperdícios sem limite de pessoal”.*

Não é outra a situação verificada nestes autos, em que mais uma vez um instituto de ensino ignora a legislação pátria e cria, em favor de seus servidores, benefício não previsto nem autorizado em lei.

Impõe-se, ao Tribunal, a adoção de medidas enérgicas para fazer restaurar a legalidade e cessar o dano ao Erário.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de fevereiro de 2018.



Relator

## ACÓRDÃO Nº 291/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.196/2018-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Medida Cautelar em Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -Rio-Grandense.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação dando conta de irregularidades na flexibilização de jornada dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense – IFSul,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação.

9.2. determinar, cautelarmente, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense, com fulcro no artigo 276, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, regularize a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos para que passem a cumprir expediente de oito horas diárias, em vez das seis horas atualmente praticadas, adequando a jornada ao previsto nos dispositivos legais, principalmente à Lei 8.112/1990, ao Decreto 1.590/1995, ao do Decreto 4.836/2003 e à Recomendação Conjunta 66/2014 do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, identificando, de modo expresso, os casos em que a **exceção** da jornada de trabalho de trinta horas se faz necessária.

9.3. determinar a oitiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense – IFSul, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre a medida adotada, nos termos do artigo 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 5/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/2/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0291-05/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral



