



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2569/2019/SANTA CATARINA

PROCESSO Nº 00223.100227/2019-58**INTERESSADO: ALISSON NELICIO CIRILO CAMPOS, PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SANTA CATARINA****1. ASSUNTO**

1.1. Redução de jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº 8.112, de 11.12.1990

2.2. Decreto nº 1.590, de 10.08.1995

2.3. Instrução Normativa nº 2/MP, de 12.09.2018

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta realizada pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina sobre a legalidade da redução da jornada de trabalho dos servidores técnicos-administrativos em educação lotados na Universidade Federal de Santa Catarina e que deu origem ao Processo SEI n. 00223.100227/2019-58.

4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

4.1. Desde o ano de 2015, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) vem publicando diversas portarias normativas que dispõem sobre a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnicos-administrativos em educação lotados em diferentes setores da Universidade.

4.2. O tema da Flexibilização da Jornada de Trabalho na UFSC foi analisado por esta Controladoria Regional da União na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2016, cujos resultados foram publicados no Relatório nº 201700854.

4.3. Dentre as irregularidades verificadas, destaca-se a redução da jornada de trabalho a diversos servidores em desacordo com o disposto no Decreto nº 1.590/1995. Em decorrência dessa constatação, foi recomendado à Universidade que revisasse todas as situações de autorização de redução de jornada concedidas e que fossem revogadas as que estivessem em desacordo com o referido Decreto.

4.4. Para comprovar o atendimento a essas recomendações, a UFSC encaminhou diversos documentos e relatórios que subsidiaram a publicação das respectivas portarias de flexibilização da jornada de trabalho. Ainda segundo os gestores, as portarias passariam por renovações a cada doze meses, quando seriam reavaliadas. No entanto, apesar das constatações de irregularidades apresentadas no Relatório de Auditoria, nenhuma das portarias que autorizaram a redução da jornada foi revogada.

4.5. Em atendimento parcial à recomendação da CGU, a UFSC informou que a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas da UFSC editou a Portaria nº 103/PRODEGESP, de 09.09.2016, instituindo a Comissão Permanente para estudo e acompanhamento da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores da Universidade, cuja atribuição principal é a de analisar tecnicamente as propostas de redução da jornada de trabalho.

4.6. Após a análise da documentação acima mencionada, esta Controladoria Regional da União entendeu que a UFSC possui uma estrutura para análise das concessões de redução da jornada e considerou que a Universidade estaria cumprindo o art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, nesse quesito específico. Destaca-se que, todavia, os processos de concessão da jornada flexibilizada encaminhados não foram analisados materialmente, ou seja, a CGU não analisou a legalidade da concessão da redução da jornada de trabalho, entendendo, apenas, que a Universidade possuía condições para avaliar se os casos de jornada flexibilizada estariam de acordo, ou não, com a legislação aplicável.

4.7. Em 13.03.2019, foi instaurado processo de apuração por meio do Processo SEI n.º 00223.100065/2019-58, que trata da avaliação da regularidade na concessão de flexibilização de jornada de trabalho, concedidas por essa Reitoria, a servidores técnicos administrativos lotados em alguns departamentos e setores da Universidade Federal da Santa Catarina.

4.8. Dessa forma, encaminhou-se o Ofício Nº 8723/2019/GAB/SC/Regional/SC-CGU, de 26.04.2019 (SEI 1089562), solicitando a relação nominal, em planilha eletrônica (formatos .xls, .xlsx, .ods ou .csv) de todos os servidores técnicos administrativos beneficiados com redução de jornada de trabalho, contendo os seguintes dados: SIAPE, CPF, Nome Completo, Cargo, Função, Função Comissionada (S/N), Lotação/Departamento, Carga Horária Contratada, Carga Horária Reduzida, Horário de Entrada, Horário de Saída e, N.º Portaria de Concessão da Redução de Jornada.

4.9. Em 03.09.2019, por meio do Ofício n.º 401/2019-GAB/PRM/RIODOSUL/SC, o procurador da República, Sr. Alisson Nelicio Cirilo Campos, encaminhou requerimento de informações dando conta da existência do Procedimento Preparatório n.º 1.33.000.001340/2019-70, instaurado no âmbito da Procuradoria da República em Santa Catarina acerca de supostas irregularidades no cumprimento da jornada de trabalho por parte de servidores da UFSC.

4.10. Diante da demanda encaminhada a esta CGU pelo Ministério Público Federal, com base nos dados enviados pela Reitoria da UFSC, foram analisados 541 casos de redução de jornada de servidores da UFSC com o objetivo de verificar se estão de acordo com os normativos que regulamentam o assunto e com os entendimentos exarados pela Advocacia-Geral da União, CGU e Tribunal de Contas

da União. Seguem, abaixo, os resultados desse trabalho, sendo que, primeiramente, são apresentadas as bases legais e entendimentos que fundamentaram esse trabalho.

5. ANÁLISE

5.1. A Lei nº 8.112/1990 estabelece, em seu art. 19, que os servidores cumprirão 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 e máximo de oito horas diárias, ressalvada a jornada estabelecida em leis especiais. Em relação ao ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, a referida Lei dispõe que este se submete ao regime integral de dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração. Assim, a Lei nº 8.112/1990 abre a possibilidade de que a jornada semanal de trabalho dos servidores seja fixada em período menor do que quarenta horas, com limite mínimo de seis horas diárias.

5.2. O art. 1º, inciso I, do Decreto nº 1.590/1995, que regulamenta a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional em conformidade com a Lei nº 8.112/1990, determinou que, **em regra**, a jornada de trabalho diária é de **oito horas** para os servidores que atuam nesses órgãos, exceto para casos previstos em lei específica.

5.3. **Como exceção**, o art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 facultou ao dirigente máximo do órgão ou entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais **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 (após as 21 horas).

5.4. Aqui, cabe um resgate histórico sobre uma alteração neste Decreto para se entender melhor o que o legislador quis regulamentar quando da elaboração da atual redação do art. 3º. Inicialmente, o Decreto permitia a jornada de trabalho de seis horas diárias apenas para os servidores que trabalhavam no período noturno e para as secretárias que atendiam aos Ministros de Estado e aos titulares de órgãos essenciais da Presidência da República, bem como a seus respectivos Chefes de Gabinete e, também, aos titulares de cargos de Natureza Especial e respectivos Chefes de Gabinete.

5.5. Em 2003, por meio da Nota Técnica nº 34/2003/SRH/MP, a Secretaria de Recursos Humanos, atendendo a um pedido do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sugeriu a alteração do art. 3º com o objetivo de evitar a interrupção dos serviços e permitir a ampliação do horário de funcionamento, **gerando maior celeridade e agilidade na tramitação dos processos e diminuição das filas nas unidades de atendimento** dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Naquela ocasião, foi destacado que a alteração beneficiaria, no caso das Agências da Previdência Social, enorme contingente de pessoas, normalmente formado por idosos e doentes. Assim, o objetivo da alteração do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 era diminuir as filas nas unidades de atendimento dos órgãos públicos federais, agilizando, dessa forma, o atendimento prestado ao cidadão.

5.6. Vale reforçar que a previsão que consta do art. 3º do Decreto nº 1.590/95 é a **exceção**, sendo a regra a jornada de oito horas. No Parecer nº 08/2011/MCA/CGU/AGU, assinado pelo Consultor-Geral da União e pelo Advogado-Geral da União, é ressaltada essa excepcionalidade, que deve ser aplicada apenas em casos bem específicos.

“12. O Decreto nº 1.590/95 admite que servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais cumpram jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais sem intervalo para refeições, desde que preenchidos certos requisitos: os serviços prestados devem exigir atividade contínuas de regime de turno ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas; a alteração deve se dar no interesse da Administração Pública, consubstanciado na faculdade atribuída pela lei ao dirigente máximo do órgão ou da entidade para autorizar o cumprimento da jornada especial.

13. Essa carga horária de trinta horas prevista no artigo 3º é exceção à regra prevista no artigo 1º do mesmo Decreto, segundo o qual a jornada de trabalho dos servidores será de oito horas diárias e quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em lei específica. Ou seja, a autorização para o cumprimento de jornada diferente de quarenta horas semanais deve estar prevista em lei específica, em regra. O próprio Decreto trouxe a exceção, facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade a autorização para o cumprimento de jornada de trinta horas, desde que preenchidos os requisitos mencionados.

14. A exceção prevista no artigo 3º, portanto, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento da jornada prevista no artigo 3º do Decreto nº 1.590/95 como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão e sem atenção aos requisitos exigidos.”

5.7. O caráter de excepcionalidade da flexibilização da jornada de trabalho foi expresso pelo Ministério da Educação (MEC) no Ofício Circular nº 05/2012-DIFES/SESu/MEC:

“(…) os serviços prestados devem exigir atividades continuadas de regime de turno ou escala, em período igual ou superior a 12 horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho noturno. Essa flexibilização, entretanto, deve se dar no interesse da Administração Pública e deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. É necessário atentar para a ilegalidade e de eventual estabelecimento de jornada prevista no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 como regra geral, indistintamente a todos os servidores (...). A regra é a jornada de trabalho de 40 horas semanais. A flexibilização é exceção”.

5.8. Pode-se concluir, com base no extrato acima, que a flexibilização deve se dar no Interesse da Administração Pública. Dessa forma, não basta o preenchimento dos pré-requisitos para a concessão da flexibilização; o dirigente máximo deve comprovar o atendimento ao **Interesse da Administração Pública** em conceder a flexibilização da jornada. Ademais, diante da excepcionalidade da medida, o MEC alerta para a ilegalidade da aplicação da flexibilização como regra geral, indistintamente, a todos os servidores.

5.9. No mesmo sentido, o MEC emitiu, no ano de 2015, por meio da Secretaria de Educação Superior, o Ofício Circular nº 18/2015/GAB/SESu/MEC no qual alertou a todas as Universidades Federais sobre o entendimento acerca da abrangência do Decreto nº 1.590/1995, reafirmando a impossibilidade de aplicação indistinta do art. 3º e da sua aplicabilidade apenas em casos bem específicos.

5.10. Em 18.10.2016, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU expediu o Ofício-Circular nº 1048/2016/SFC-CGU para todas as instituições federais de ensino superior reforçando a necessidade de revisão das condições de concessão do regime diferenciado de jornada de trabalho previsto no Art. 3º do Decreto 1.590/1995. Solicitou-se que fossem adotadas as medidas necessárias para a regularização das impropriedades apontadas pelas auditorias da CGU.

5.11. Em 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas, editou a Instrução Normativa nº 2, de 12.09.2018, que estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), quanto à jornada de trabalho. Estabelece o art. 15 da referida norma que compete aos Ministros de Estado e aos dirigentes máximos de autarquias, fundações, órgãos e entidades autorizar e **definir os serviços aos quais se aplicam o plantão, a escala e o regime de turnos alternados por revezamento, respeitada a legislação específica**.

5.12. Os arts. 17, 18 e 19 tratam do regime de turnos ou escalas, no qual se encaixaria a flexibilização de jornada praticada pela UFSC:

“Art. 17. No regime de turnos ou escalas em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, quando os serviços exigirem atividades contínuas, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar o servidor a cumprir jornada de trabalho de 6 (seis) horas diárias e jornada de 30 (trinta) horas semanais.

§ 1º O servidor que laborar em regime de turnos alternados por revezamento não poderá ausentar-se do local de trabalho ao final de seu plantão antes da chegada do servidor que irá sucedê-lo, devendo comunicar eventual atraso de seu sucedente à chefia imediata, que deverá providenciar outro servidor para o turno subsequente.

§ 2º A escala mensal e suas alterações são decididas pelo dirigente da unidade.

§ 3º A escala mensal do servidor apenas poderá ser alterada pelo dirigente da unidade uma vez por semana.

Art. 18. Considera-se atendimento ao público o serviço prestado diretamente ao cidadão que exijam atividades contínuas em regime de escalas ou turnos, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas.

Parágrafo único. Não se considera atendimento ao público as atividades regulares dos órgãos e entidades que tratem:

I - de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - de Administração Financeira Federal;

III - de Contabilidade Federal;

IV - de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

V - de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG;

VI - de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA;

VII - de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC;

VIII - de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP; e

IX - de Serviços Gerais - SISG.

Art. 19. A inclusão em regime de plantão, escala ou turno de revezamento não constitui direito do servidor, que poderá ser excluído de tal regime mediante justificativa e a critério da Administração.”

5.13. Com base na legislação acima, pode-se constatar, novamente, que a regra é a jornada de oito horas para todos os servidores públicos lotados na Administração Pública Federal, salvo os casos tratados em leis específicas e a hipótese do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, sendo que, neste último caso, cabe ao dirigente máximo da entidade, desde que atendidos os pré-requisitos e o Interesse da Administração Pública, autorizar e definir os serviços que podem ter a jornada flexibilizada.

5.14. Assim, essa possibilidade ofertada ao dirigente máximo **não é absoluta**, sendo necessária a comprovação de preenchimento dos requisitos do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 para que o mesmo possa autorizar a jornada flexibilizada. Resumidamente, pode-se extrair do art. 3º dois pré-requisitos para a concessão desse benefício: 1) os servidores autorizados a ter uma redução de jornada devem atuar em serviços que exigem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas em período igual ou superior a doze horas ininterruptas; 2) em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno.

5.15. Em relação ao requisito “*atividade contínuas no regime de turnos ou escalas*”, cabe citar o entendimento exarado no Parecer nº 347/2011/DEPCONS/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, em consulta realizada pela Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). No referido Parecer, que teve por base a Nota nº AGU/AFC-07/2008, é destacada a necessidade de **pré-existência** da hipótese descrita no Decreto nº 1.590/1995 e a regra de que **se reduzirá a jornada tão somente dos servidores efetivamente dedicados ao serviço referido**. Ou seja, poderá ser concedido a jornada de seis horas apenas aos servidores que já atuam em serviços que exijam o atendimento contínuo ou ininterrupto. Por essa razão, conclui o referido parecer, exige-se que o ato do chefe da instituição designe as **atividades e os servidores alcançados pela flexibilização**.

5.16. Nesse mesmo sentido, o TCU, no processo TC-023.376/2017-1, referente ao processo de prestação de contas da Universidade Federal Fluminense do exercício de 2016, recomendou à UFF que “(...) *avalie a conveniência e a oportunidade de adotar a flexibilização da jornada de trabalho de servidores técnicos-administrativos apenas nos casos em que a demanda pelos serviços forem pré-existentes, de forma a evitar a generalização da flexibilização da jornada de trabalho, uma vez que se trata de excepcionalidade, conforme se pode interpretar dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto 1.590/1995.*” (grifos nossos).

5.17. Já no Acórdão nº 5.847/2013 – 1ª Câmara, no parágrafo 14, e no Acórdão nº 5.529/2010, 2ª Câmara, é enfatizada pelo TCU a obrigatoriedade de a unidade justificar a necessidade do serviço contínuo em turnos ininterruptos, exigindo que sejam expostos fatores como o quantitativo de servidores, a função de cada um deles e as atividades específicas realizadas por eles, **de forma a vincular a atividade individual do servidor aos requisitos** do Decreto nº 1.590/1995.

5.18. Em relação ao requisito “*em função de atendimento ao público*”, cabe destacar o entendimento trazido pela Nota Técnica nº 19.663/2018-MP, que submeteu à aprovação a IN 02/2018. De acordo com parágrafo 48 desta NT, entende-se como atendimento ao público os serviços prestados **diretamente ao cidadão** (grifos no original). Para exemplificar o conceito, a NT apresenta o caso das atividades realizadas por servidor no balcão de uma biblioteca que exigem atendimento direto e ininterrupto ao público. No entanto, a NT entende que não atenderia aos requisitos e a necessidade de uma jornada flexibilizada, nos termos do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, um servidor que trabalha na catalogação do acervo da biblioteca, no mesmo ambiente. É com base nesse entendimento que a IN 02/2012 apresentou o rol exemplificativo do parágrafo único do art. 18, elencando atividades que não são consideradas como atendimento público. Assim, os servidores que atuam nessas atividades **não podem ter a jornada de trabalho flexibilizada** porque os serviços executados por eles não são prestados diretamente ao cidadão.

5.19. Constata-se, dessa forma, que o conceito de público apresentado pela NT nº 19.663/2018-MP está de acordo com a NT nº 34/2003/SRH/MP, que propôs a alteração do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, qual seja, público é o cidadão que enfrenta as filas nas unidades de atendimento dos órgãos públicos.

5.20. Neste ponto, cabe destacar o entendimento desta CGU exarado no Relatório de Auditoria nº 201800576, referente à prestação anual de contas, do exercício de 2017, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC):

“A propósito, por tratar-se de uma exceção à regra de que os servidores públicos estão submetidos à jornada de 40 horas semanais, prevista no artigo 19 da Lei 8.112/1990 e no artigo 1º inciso I, do Decreto 1.590/1995, o artigo 3º desse mesmo decreto deve ser interpretado de forma restritiva. Nesse sentido, os gestores devem se abster de interpretar a expressão ‘atendimento ao público’ de forma abrangente para incluir o atendimento decorrente: (a) de demandas internas realizadas por servidores, aposentados ou pensionistas lotados no IFES ou de outros setores da própria estrutura organizacional do Instituto; (b) de demandas externas provenientes de outros órgãos públicos.

Essa exclusão fundamenta-se no fato de que o atendimento a essas demandas faz parte da natureza das atribuições funcionais dos cargos efetivos ocupados pelos servidores públicos federais e, portanto, não podem caracterizar situações excepcionais ensejadoras da flexibilização de jornada prevista no artigo 3º do Decreto 1.590/1995.”

5.21. Neste Relatório, a equipe de Auditoria relatou que muitas das ocorrências identificadas pelo IFSC como de atendimento ao público tratavam, na verdade, de atendimento a demandas internas, provenientes “da Coordenação”, “dos Professores”, ou mesmo de empresas fornecedoras de materiais questionando sobre o ateste no recebimento de mercadorias ou pedidos de esclarecimentos. Também foram observadas situações de prestação de informações institucionais ao público em geral, realizadas, em regra, via e-mail, ou, ainda, destinadas a outros setores da Autarquia.

5.22. Além disso, destaca-se o entendimento exarado pelo TCU no Acórdão nº 5.847/2013 – 1ª Câmara, de que quando o serviço estiver relacionado a “atendimento ao aluno”, este deve ocorrer de **forma direta**, pois, caso seja válido o vínculo indireto com o atendimento como justificativa para a concessão da jornada flexibilizada, todos os servidores de uma Instituição Federal de Ensino Superior fariam jus à redução da jornada, em desacordo com a excepcionalidade da questão.

5.23. Cabe destacar, ainda, que o Decreto nº 1.590/1995 dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais. Assim, a sua aplicação é restrita aos “servidores públicos”, sem indicar exceções que alcancem outras categorias funcionais de agentes públicos, como por exemplo, empregados públicos. Dessa forma, não é permitida a redução de jornada, com base no Decreto nº 1.590/1995, a empregados públicos que, atualmente, estão cedidos à UFSC.

5.24. Assim, com base nesse referencial teórico e normativo, apresentam-se as conclusões das análises efetuadas na documentação encaminhada pela UFSC relativa a trinta processos de flexibilização da jornada de trabalho dos servidores da UFSC.

5.25. Primeiramente, destaca-se que, na documentação encaminhada, há um equívoco por parte da Universidade em definir o termo “público” para justificar a redução da jornada. A definição apresentada refere-se ao conceito de usuário apresentado no art.5º, inciso VII, da Lei nº 11.091, de 12.01.2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos cargos técnico-administrativos em educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino:

“Art. 5º Para todos os efeitos desta Lei, aplicam-se os seguintes conceitos:

(...)

VII – usuários: pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados.”

5.26. Consta-se que este conceito amplia a definição ao considerar público, para fins de flexibilização da jornada, toda e qualquer pessoa, servidor ou não, que acesse à Universidade, contrariando o caráter de exceção do instituto fundamentado no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995. Todos os posicionamentos apresentados acima são no sentido de que o termo “*atendimento ao público*” deve ser interpretado de forma restrita, com o objetivo de evitar a generalização da flexibilização da jornada.

5.27. Ao considerar essa definição alargada do conceito, a UFSC abriu a possibilidade de conceder, indevidamente, a flexibilização da jornada a servidores que atuam nas mais diversas atividades, generalizando, dessa forma, o instituto que deveria ser aplicado apenas em “*casos bem específicos*”, conforme as orientações do MEC e os entendimentos da AGU, CGU e TCU.

5.28. Como exemplo, pode-se destacar as informações apresentadas no relatório que autorizou a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores em exercício no Centro Socioeconômico (CSE). De acordo com o organograma que consta neste relatório, o CSE é formado pelas seguintes unidades: Direção; Coordenadoria de Apoio Administrativo; Setor Administrativo e Financeiro; Núcleo de Manutenção; Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (Impeau); Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA); Departamento de Ciências da Administração; Departamento de Ciências Contábeis; Departamento de Economia e Relações Internacionais; e Departamento de Serviço Social. Além dessas unidades, o relatório cita mais duas Coordenadorias: Coordenadoria de Cursos de Graduação e Coordenadoria de Programas de Pós-Graduação. A tabela abaixo apresenta as atividades desenvolvidas pelas unidades que foram listadas pela comissão que elaborou o relatório:

Atividades desenvolvidas por unidades administrativas.

Unidade	Atividades
Coordenadoria de Apoio Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento ao público em geral, presencialmente, por telefone ou e-mail; - Apoio administrativo a Direção do CSE; - Redação de documentos oficiais; - Recebimento de documentos oficiais de outros setores do CSE e da UFSC; - Autuação, recebimento e tramitação de processos administrativos relativos à Direção do CSE; - Organização e gestão de arquivos; - Apoio administrativo às subunidades do Centro; - Secretaria às reuniões do Conselho de Unidade; - Gestão do espaço físico do CSE, incluindo reservas, empréstimos e alocação de salas e auditório; - Marcação de férias de servidores técnico-administrativos do Centro; - Gestão patrimonial dos materiais permanentes do Centro; - Apoio à realização de eleições no âmbito do CSE; - Fiscalização de contratos – limpeza, lanchonete e reprografia.
Setor Administrativo e Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento ao público em geral, presencialmente, por telefone ou e-mail; - Concessão de diárias e passagens aos servidores docentes e técnico-administrativos, e estudantes; - Realização de empenhos de serviços; - Compra de material permanente; - Solicitação de material de consumo ao Almoxarifado Geral para abastecer o Centro; - Solicitação de serviços gráficos para o CSE; - Gestão Financeira dos recursos do CSE;

Unidade	Atividades
Núcleo de Manutenção	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenciamento de solicitações via chamados no sistema OTRS; - Formatação de computadores; - Instalação de impressoras corporativas e outros dispositivos; - Instalação de softwares; - Diagnóstico de hardware e software; - Manutenção de computadores; - Gerenciamento de projetos de TI do próprio CSE e da SETIC; - Manutenção e diagnóstico da infraestrutura de rede física e sem fio; - Manutenção dos laboratórios de informática do CSE; - Desenvolvimento e utilização de sistemas específicos, de acordo com necessidades identificadas; - Instalação de telefones VOIPs; - Gerenciamento de listas de e-mail do CSE; - Manutenção do servidor das televisões do Hall do CSE; - Gerenciamento da lista de demanda de computadores junto à SEPLAN; - Atualização do website do CSE; - Manutenção no sistema de som do Auditório do CSE; - Apoio a utilização de projetores multimídia nas salas de aula; - Solicitação, coordenação e fiscalização de serviços de manutenção predial prestados pela Prefeitura Universitária; - Acompanhar e controlar os serviços de limpeza; - Verificar manutenção de instalações, equipamentos e utensílios; - Planejar rotinas de trabalho em administração de edifícios; - Coordenar equipe de trabalho de manutenção.
Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar reuniões do Colegiado do Departamento; - Promover concursos públicos; - Realizar processos seletivos para contratação de professores substitutos; - Lançar notas; - Agendar as férias dos servidores; - Promover processos eleitorais; - Encaminhar pedidos de afastamento; - Organizar os processos de licenças; - Organizar atividades de extensão; - Ofertar disciplinas; - Realizar processos de seleção de bolsistas; - Gerenciar a frequência dos servidores; - Atender os discentes; - Atender ao público externo.
Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio a projetos de pesquisa e extensão; - Organização de eventos; - Coordenação, editoração e administração da Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos (Rebela); - Produção e divulgação de notícias e textos sobre a América Latina; - Organização de reuniões; - Redação de atas, memorandos e ofícios; - Gravação e edição de vídeos; - Gravação e edição do Programa Pensamento Crítico, veiculado na TV UFSC; - Manutenção da página da Internet; - Recepção de alunos na biblioteca do Instituto e em sua sala de uso comum; - Controle patrimonial do Instituto; - Arquivo.
Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária – INPEAU	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio a projetos de pesquisa e extensão; - Organização de eventos; - Coordenação, editoração e administração da Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL); - Desenvolvimento de estudos sobre a Administração Universitária; - Redação de memorandos, ofícios e atas; - Organização de reuniões; - Controle patrimonial do Instituto; - Arquivo.
Coordenadoria de Cursos de Graduação	<ul style="list-style-type: none"> - Orientação aos estudantes e à comunidade universitária; - Matrícula de calouros; - Fornecimento de documentação; - Instrução de processos de validação de disciplinas; - Processos de formatura; - Coorganização de cerimônias de colação de grau; - Editais de transferência e retornos; - Controle de arquivo e patrimônio; - Secretariar colegiados; - Assessoria aos coordenadores de curso.

Unidade	Atividades
Coordenadoria de Programas de Pós-Graduação	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar aos estudantes e à comunidade; - Recebimento e emissão de correspondências; - Organização de reuniões de Colegiado; - Elaboração de processos eleitorais; - Encaminhamento de processos de emissão de diploma; - Acompanhamento de processos de Bolsas CAPES/CNPq; - Controle equipamento didático e patrimonial; - Atendimento às solicitações da PROPG; - Recolhimento de dados para elaboração do Relatório Coleta da CAPES; - Supervisão e manutenção das páginas dos programas de pós-graduação; - Seleção de Mestrado e Doutorado; - Matrícula; - Utilização do sistema Controle Acadêmico de Pós-Graduação (CAPG); - Organização do quadro de disciplinas do semestre; - Eventos de conclusão de cursos; - Exame de proficiência; - Exame de qualificação; - Defesa de dissertação e tese; - Orientação aos estudantes e à comunidade; - Arquivo; - Organização, editoração e administração da Revista Katálysis.

5.29. Como se pode notar a partir da extensa lista de atividades desenvolvidas pelos servidores técnico-administrativos em educação que atuam no CSE, os serviços por eles prestados não são de atendimento ininterrupto ao cidadão que exijam atividades contínuas em regime de turnos ou escalas. Assim como já constatado na Auditoria realizada no IFSC, as atividades desenvolvidas tratam de atendimento a demandas internas e de prestação de informações ao público em geral. Ou seja, são serviços essenciais para o funcionamento do Centro, mas não se encaixam na hipótese de exceção prevista no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995.

5.30. Destaca-se que a função de atendimento ao cidadão e aos alunos não é mandatória para a concessão da redução de jornada, outros requisitos devem estar preenchidos, inclusive o atendimento ao Interesse da Administração Pública. Assim, por exemplo, deve-se comprovar a necessidade de atendimento ininterrupto a esse público por período igual ou superior a doze horas, o que não ficou demonstrado no referido relatório. Cabe lembrar que a origem da exceção prevista no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 foi desafogar as filas nas unidades de atendimento do INSS. Dessa forma, para fazer jus à redução de jornada, entende-se ser necessária a comprovação de situação análoga àquela, o que não ficou demonstrados nos relatórios apresentados pela UFSC.

5.31. Além disso, são utilizados alguns argumentos em defesa da ampliação do horário de atendimento pelos técnicos-administrativos em educação, como a necessidade de atender demandas após as 17 horas; dificuldade de alguns membros da comunidade em comparecer aos órgãos da Universidade no horário comercial; necessidade de atendimento aos estudantes em horários em que os mesmos estão fora da sala de aula; necessidade de atendimento em situações emergenciais de manutenção; reclamação dos usuários de que os órgãos da UFSC fecham no horário do almoço; entre outros. Esses argumentos não encontram respaldo na legislação para justificar a redução da jornada. Cabe aclarar que quem determina o horário de funcionamento dos órgãos da Universidade é a própria UFSC. Se há a necessidade de que os órgãos funcionem em horário diverso do atualmente estabelecido, cabe aos gestores da UFSC a alteração. No entanto, a mera ampliação do horário de atendimento não constitui motivo para a redução da jornada dos servidores de oito para seis horas. Em verdade, é possível a ampliação do horário de atendimento com a simples alteração nos horários de entrada e saída dos servidores que fazem o atendimento.

5.32. Confunde-se a necessidade de se manter os Centros abertos e em funcionamento por período superior ao horário atualmente estabelecido com a necessidade de se manter um atendimento contínuo e ininterrupto ao cidadão.

5.33. Outra constatação verificada foi a concessão de jornada reduzida para empregados públicos. Em quatro casos, funcionários cedidos de empresas públicas, que não possuem registro no Siape, estão com a jornada de trabalho reduzida. Como demonstrado anteriormente, o Decreto nº 1.590/1995 regulamenta a jornada de trabalho dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais. As outras categorias de agentes públicos devem respeitar a carga horária dos seus respectivos cargos originais.

5.34. Ademais, constataram-se impropriedades em todas as Portarias Normativas editadas pelo Reitor da Universidade que autorizam a flexibilização da jornada de trabalho. Conforme já exposto, diante da excepcionalidade da situação, as portarias deveriam indicar, claramente, as atividades e os servidores que estão autorizados a exercer uma jornada reduzida com base no Decreto nº 1.590/1995.

5.35. Verificou-se que as portarias fazem menção aos relatórios constantes nos processos de flexibilização da jornada de trabalho. No entanto, os referidos relatórios não indicam os servidores que exercem as atividades nas respectivas unidades da Universidade. Eles informam, apenas, a quantidade de cargos em cada setor e as atividades executadas em cada um deles. Ressalta-se, novamente, que, diante do caráter de exceção, as portarias deveriam indicar, claramente, as atividades e citar, nominalmente, os servidores autorizados a cumprir a jornada reduzida. Assim, o modo como as portarias foram publicadas dão margem à generalização da flexibilização da jornada de trabalho, em total afronta ao seu caráter de exceção.

5.36. Segue abaixo, a título de exemplo, a Portaria Normativa nº 114/2018/GR, de 16.03.2018, que autorizou a flexibilização da jornada dos servidores lotados no Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (DDP/Prodesp):

“PORTARIA NORMATIVA Nº 114/2018/GR, DE 16 DE MARÇO DE 2018

Dispõe sobre a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação lotados Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas.

O REITOR PRO TEMPORE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, no uso de suas atribuições estatutárias e regimentais, considerando o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, o Decreto nº 4.836, de 9 de setembro de 2003, o relatório da

comissão

designada pela Portaria nº 170/PRODEGESP/2016, de 16 de novembro de 2016, bem como a supremacia do interesse público, o atendimento à sociedade e a responsabilização do setor pela prestação do serviço,

RESOLVE:

Art. 1º Autorizar a flexibilização de jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação lotados no Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (DDP/PRODEGESP), conforme relatório constante do Processo nº 23080.084862/2017-96.

Art. 2º A Direção do DDP elaborará, em conjunto com as respectivas chefias e servidores, as escalas de horário de trabalho dos servidores, de modo a garantir atividades contínuas por período igual ou superior a doze horas diárias.

Parágrafo único. A escala de horário de trabalho dos servidores deverá ser encaminhada à PRODEGESP, para fins de controle.

Art. 3º O horário de funcionamento dos setores e a relação dos servidores, com seus respectivos horários, deverão ser afixados em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, bem como nos próprios setores.

Art. 4º Os ocupantes de cargo de direção (CD) ou função gratificada (FG) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) cumprirão jornada de trabalho de quarenta horas semanais, em regime de dedicação integral, podendo ser convocados, sem prejuízo da jornada, sempre que presentes o interesse e a necessidade do serviço, conforme disposto no Decreto nº 1.590/1995.

Art. 5º Não há possibilidade de acumulação entre a concessão ora efetuada e qualquer outra forma de diminuição de jornada de trabalho legalmente prevista.

Art. 6º O controle de frequência fica mantido conforme estabelece a Portaria Normativa nº 043/2014/GR, de 24 de julho de 2014.

Art. 7º A Comissão Setorial instituída pela Portaria nº 170/PRODEGESP/2016 ficará responsável por acompanhar os resultados advindos da jornada flexibilizada a partir do levantamento de indicadores e apresentação de relatório.

Art. 8º Esta portaria normativa entra em vigor na data de sua publicação no Boletim Oficial da UFSC, com validade de 12 (doze) meses.

UBALDO CESAR BALTHAZAR”

5.37. Conforme pode-se constatar, o art. 1º da Portaria autoriza a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação lotados no DDP/Prodegesp conforme relatório constante do Processo nº 23080.084862/2017-96. A Portaria não especifica quais servidores estão autorizados e quais são as atividades que eles deverão desempenhar durante a jornada reduzida, deixando tal decisão a cargo do diretor do DPP que não possui competência legal para este ato. Ademais, o referido relatório também não indica, nominalmente, os servidores, nem especifica as atividades. Dessa forma, qualquer servidor que desempenha qualquer atividade no DDP/Prodegesp poderá ser autorizado a ter sua jornada reduzida.

5.38. Um caso em especial merece destaque. Em 2014, a Reitora que estava à frente da UFSC naquele momento, designou, por meio da Portaria nº 1770/GR, de 10.09.2014, comissão para avaliar a solicitação de jornada de trinta horas semanais na Biblioteca Universitária. Na época, a referida comissão chegou à seguinte conclusão:

“Diante do exposto e das análises realizadas tomando por base os decretos e acórdãos citados, das 03 Divisões localizadas na Biblioteca Universitária, verificou-se que 02 (duas) Unidades vinculadas a Divisão de Assistência ao Usuário, o Serviço de Circulação, que se divide em 4 equipes: equipe atuante no balcão de empréstimo e devolução de livros; equipe de atendimento ao usuário; equipe de guarda de livros nas estante e apoio e equipe que controla o fluxo de usuários e saída do acervo emprestado (catraca), que iniciam seus trabalhos às 7h30min, com término às 22h, e o Serviço de Periódicos cumprem os três critérios exigidos pelo Decreto nº 1.590/95 e pelo Acórdão do TCU, portanto, os servidores técnico-administrativos alocados nestes dois Setores poderiam optar pela jornada de trabalho flexibilizada. Quanto aos demais setores vinculados a Biblioteca Universitária, estes não cumprem os critérios, cumulativamente, exigidos pelo Decreto nº 1.590/95 e Acórdão do TCU, portanto, os servidores técnico-administrativos alocados nos demais setores não poderiam optar pela jornada de trabalho flexibilizada.”

5.39. Sem analisar o mérito das conclusões a que chegou a referida comissão, verifica-se que a mesma concluiu que nem todas as unidades da Biblioteca Central poderiam ter a jornada flexibilizada.

5.40. Apesar disso, sem considerar o relatório da comissão designada pela Portaria nº 1770/2014/GR, o então reitor da UFSC autorizou, por meio da Portaria Normativa nº 96/2017/GR, de 22.03.2017, a flexibilização da jornada dos servidores lotados e localizados na Biblioteca Universitária, na Biblioteca Central, nas bibliotecas setoriais e na sala de leitura da UFSC, sem especificar quais atividades e quais servidores estariam autorizados a cumprir uma jornada reduzida. Em consequência disso, verificou-se que, de acordo com planilha encaminhada pela UFSC, 99 servidores lotados na Biblioteca Universitária estão com a jornada de trabalho reduzida.

5.41. Cabe frisar, por fim, que o Art. 15 da Instrução Normativa nº 2/2018/MP, atribui aos dirigentes máximos dos órgãos a competência para autorizar e **definir os serviços** (e não genericamente os setores do órgão) "aos quais se aplicam o plantão, a escala e o regime de turnos alternados por revezamento, respeitada a legislação vigente". Ou seja, a iniciativa de promover a flexibilização de jornada de trabalho para servidores que realizam determinadas atividades, deve partir do Reitor e não dos próprios servidores ou dos departamentos da UFSC.

5.42. Em consulta realizada na planilha disponibilizada no site de dados abertos do Governo Federal, disponível no endereço eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>, constata-se que, atualmente, há 113 servidores lotados na Biblioteca da UFSC, sendo que 88% dos servidores estão com jornada reduzida.

5.43. Constata-se, ademais, que a redução indevida da jornada de trabalho constitui afronta aos princípios administrativos da Legalidade, Eficiência e da Economicidade, na medida em que, ao conceder a jornada reduzida aos servidores sem atentar aos requisitos legais, a Universidade está deixando de receber duas horas diárias de prestação de serviço de cada servidor que está executando as suas atividades com a jornada reduzida.

6. DO PREJUÍZO CAUSADO PELA REDUÇÃO DE JORNADA

6.1. Com base nas informações prestadas pela UFSC, foi realizado um levantamento dos valores nas folhas salariais dos servidores que estão indevidamente com a jornada de trabalho reduzida para se apurar o valor total pelas horas que estão sendo pagas pela UFSC, mas que não estão sendo trabalhadas pelos servidores.

6.2. Com base nas listagens fornecidas pela UFSC, foram identificados um total de 541 servidores que recebem remuneração baseada em quarenta horas semanais, mas que estão com redução de carga horária. Para acesso aos dados de remuneração foi utilizada a

base de dados do SIAPE. Como parâmetro foi utilizada competência de setembro de 2019. Para se chegar na remuneração bruta foi considerada apenas a rubrica "Desconto PSS", que representa a parcela da remuneração sobre a qual há incidência de contribuição previdenciária. Cabe destacar que essa rubrica não considera as parcelas indenizatórias da remuneração, como o auxílio-alimentação e saúde.

6.3. Prosseguiu-se no cálculo aplicando um redutor de 25% sobre a remuneração bruta proporcionalmente à redução de carga horária praticada. O resultado foi multiplicado pelo número de meses entre o mês subsequente à data de publicação da portaria de flexibilização da jornada de trabalho até o mês de novembro de 2019, inclusive.

6.4. No caso das Portarias com data de publicação no primeiro dia do mês, considerou-se o mês corrente. Nos demais casos, contabilizou-se o mês subsequente. Cabe registrar que, para fins de simplificação, não foi considerado, no cômputo, o décimo terceiro salário.

6.5. Não foi possível obter, em todos os casos, a remuneração do funcionário. Houve três servidores que não possuíam a rubrica "Desconto PS". Nesses casos, considerou-se, como remuneração bruta, a rubrica "Desconto IR".

6.6. O valor final dos pagamentos indevidos apurados de acordo com essa memória de cálculo foi de R\$ 14.660.720,20.

7. CONCLUSÃO

7.1. Diante do exposto, constata-se que as principais irregularidades nos processos de concessão de jornada na Universidade Federal de Santa Catarina são: adoção de um conceito abrangente de público, contrariando o caráter de exceção da redução de jornada com base no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995; portarias de concessão sem a indicação clara e precisa das atividades e dos servidores que fazem jus à redução da jornada; e a concessão de jornada reduzida para servidores cedidos não sujeitos ao regime único dos servidores públicos federais.

7.2. Assim, esta CGU-Regional/SC entende que os processos que tiveram documentação analisada não estão de acordo com os requisitos legais para a concessão da jornada reduzida nos termos do Decreto nº 1.590/1995.

7.3. Dessa forma, constata-se a redução indevida da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação que exercem as suas atividades na Universidade Federal de Santa Catarina, em afronta aos princípios administrativos da Legalidade, Eficiência e Economicidade, **gerando um prejuízo, até setembro de 2019, de R\$ 14.660.720,20.**

7.4. Sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica ao Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina com a recomendação de **suspensão imediata** de todas as portarias normativas autorizadoras de flexibilização de jornada relacionadas na planilha em anexo e de determinação para que os **servidores relacionados na planilha em anexo voltem a cumprir a jornada diária de oito horas**, conforme estabelece a regra do art. 1º do Decreto nº 1.590/1995.

7.5. Sugere-se recomendar o **imediato retorno ao regime de oito horas diárias** (quarenta horas semanais), por falta de previsão legal para flexibilização de jornada de trabalho, de **todos os empregados públicos cedidos à UFSC**, em especial aos empregados da Eletrosul abaixo relacionados:

Nome	CPF
ALFREDO KLEPER LAVOR	34723293787
GUILHERME RIBEIRO DE TOLEDO BARROS	34316558900
JORGE LUIZ NAGEL	29828767953
MARIA HELENA GIACOMAZZI	37800809900

7.6. Sugere-se o encaminhamento de cópia desta Nota Técnica ao Ministério Público Federal em atendimento à demanda daquele órgão.

8. DOCUMENTOS RELACIONADOS

8.1. Planilha contendo a relação dos servidores analisados (SEI nº 1327818).

8.2. Ofício-Circular n.º 1048/2016/SFC-CGU (SEI n.º 1332112).

8.3. Ofício-Circular n.º 18/2015-GAB/SESu/MEC (SEI n.º 1332108).

8.4. Parecer n.º 08/2011/MCA/CGU/AGU (SEI n.º 1332106).

DESPACHO do Superintendente da CGU-Regional/SC

De acordo com o teor da Nota.

Encaminhe-se para a Reitoria da UFSC para eventual manifestação, em um prazo máximo de 10 dias, e adoção de providências de sua competência.

Ouvida a Reitoria da UFSC, encaminhe-se ao Ministério Público Federal em resposta à demanda daquele órgão.



Documento assinado eletronicamente por **JULIAN JABER TONTINI, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 05/12/2019, às 14:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO CAMPOS DA SILVA, Chefe de Serviço**, em 05/12/2019, às 14:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ORLANDO VIEIRA DE CASTRO JUNIOR, Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina**, em 05/12/2019, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador

1336273 e o código CRC A0A8690E

Referência: Processo nº 00223.100227/2019-58

SEI nº 1336273