

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 004.575/2012-1

Natureza: Pedido de Reexame (Monitoramento)

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

Responsável: Belchior de Oliveira Rocha (088.701.524-72)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. NÃO ATENDIMENTO A DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL, SEM CAUSA JUSTIFICADA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de pedido de reexame (peça 48) interposto pelo Sr. Belchior de Oliveira Rocha, reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN contra a multa que lhe foi aplicada, nos termos do item 9.1 do Acórdão 5.847/2013-1ª Câmara (Peça 40), *in verbis*:

“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;”

A multa decorreu do descumprimento, identificado em sede de monitoramento, da determinação contida no Acórdão 718/2012-1ª Câmara, a seguir transcrito:

“1.8 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;

1.8.2 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).”

Apresento a seguir síntese dos fatos que conduziram à aplicação da multa.

Por ocasião da apreciação das contas ordinárias do IFRN (TC-026.225/2011-5), relativas ao exercício de 2010, esta Corte tomou conhecimento da emissão da Portaria 1.781/2011-Reitoria/IFRN, que estabelecia jornada seis horas de trabalho a todos os servidores do Instituto, à exceção *“dos casos de regime de tempo integral definidos em legislação específica”*.

Conforme o entendimento adotado no Acórdão 718/2012-1ª Câmara, a Portaria extrapolava os limites do Decreto 1.590/1995, com a redação conferida pelo Decreto 4.836/2003, cujo art. 19 permite cumprimento de jornada de trabalho em regime de seis horas, tão somente, para os

serviços que exijam atividades contínuas de atendimento ao público ou trabalho noturno, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas.

O 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 1.677/2005 do Plenário desta Corte de Contas, que versou sobre a matéria.

Por essas razões, o Tribunal determinou a adoção das providências corretivas contidas nos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 718/2012-1ª Câmara (peças 11 do TC-026.225/2011-5 e 1 destes autos), supratranscrito, datado de 14/2/2012.

Em 27/2/2012, o IFRN obteve ciência da deliberação (peça 3, destes autos). Constatou, expressamente, da comunicação recebida pelo Instituto, que:

- “as determinações serão objeto de monitoramento”; e
- “o não cumprimento, sem causa justificada, sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92”.

Irresignado, em 8/3/2012 o IFRN interpôs o expediente peças 15 do TC-026.225/2011-5 e 4 destes autos, que denominou pedido de reexame, contestando o Acórdão 718/2012-1ª Câmara.

Mediante o Acórdão 3.646/2012-1ª Câmara, de 26/6/2012, esta Corte conheceu do expediente como recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento (peças 23 do TC-026.225/2011-5 e 7 destes autos).

O IFRN tomou ciência da negativa de provimento ao seu recurso em 6/7/2012 (peças 27 do TC-026.225/2011-5 e 9 destes autos).

Ainda inconformado, interpôs, em 24/7/2012, o expediente peça 29 do TC-026.225/2011-5, também denominado pedido de reexame, impugnando o Acórdão 3.646/2012-1ª Câmara.

O recurso não foi conhecido, conforme despacho peças 35 do TC-026.225/2011-5 e 12 destes autos, de 22/8/2012, “por não ser a via recursal adequada aos processos de prestação de contas, bem assim por já ter sido negado provimento a recurso de reconsideração interposto pelo interessado em face do mesmo decisum”.

Consta ainda do despacho decisório que “no curso do monitoramento do cumprimento das determinações contidas nos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 718/2012-1ª Câmara, [o reitor] terá oportunidade de demonstrar o atendimento das exigências do art. 3º do Decreto 1590/1995, com a redação conferida pelo Decreto 4836/2003, pelos servidores da entidade que cumprem jornada de trabalho em regime de seis horas”.

Em 29/8/2012, a entidade tomou ciência do teor do despacho (peça 38 do TC-026.225/2011-5).

Autuado este processo de monitoramento, em 30/8/2012 a Secex/RN encaminhou diligência ao IFRN (peça 17 destes autos), a fim de que o instituto informasse, no prazo de 15 dias do recebimento, “quais as providências adotadas no que se refere aos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do mencionado decisum [Acórdão 718/2012-1ª Câmara]”.

O IFRN encaminhou sua resposta por meio dos Ofícios 624/2012-Reitoria/IFRN, de 6/9/2012 (peça 18, p. 1) e 650/2012-Reitoria/IFRN, de 19/9/2012 (peça 19, p. 1-3).

O Ofício 624/2012 (peça 18), protocolado no TCU em 10/9/2012, limita-se a informar que o Instituto interpôs pedido de reexame “objetivando a reformar a decisão prolatada pela Corte de Contas, onde restou patentemente demonstrado que a fixação da jornada de trabalho de 6 (seis)

horas ininterruptas para parte dos servidores, no âmbito desta Instituição, atende às exigências contidas no art. 3º do Decreto nº 1590/95, com a alteração atribuída e imposta pelo Decreto 4836/2003”. Em anexo, o Instituto encaminhou cópia do já referido recurso peça 29 do TC-026.225/2011-5.

O Ofício 650/2012-Reitoria/IFRN (peça 19), protocolado no TCU em 27/9/2012, ressalta que o monitoramento do cumprimento das determinações do TCU “foi resultante da audiência realizada com o Ministro Walton Alencar Rodrigues e o Reitor deste IFRN, no último dia 22.08.2012”, bem assim que:

a) a determinação contida no subitem 1.8.1 do Acórdão 718/2012 referia-se aos setores à época existentes no Campus Natal Central, não abrangendo os demais *campi* do IFRN, posteriormente implantados; de forma que seriam adotadas medidas para adequar as atuais nomenclaturas dos referidos setores àqueles nos quais os servidores estão sujeitos à jornada de seis horas ininterruptas;

b) nos demais *campi* localizados na cidade de Natal e em outras cidades do Estado do Rio Grande do Norte, onde foi estabelecida a jornada de seis horas, torna-se necessária a realização de estudo e levantamento da situação atual de cada campus, para se redefinir quais permanecerão com a jornada de seis horas; e

c) o IFRN submeterá as conclusões do estudo e levantamento a ser realizado ao Conselho Superior - Consup, para emissão de resolução, regulamentando a jornada de seis horas para os setores que se enquadrarem à situação de turnos ininterruptos, dando conhecimento a essa Corte de Contas; o objeto do monitoramento será tratado na reunião ordinária do mencionado Conselho Superior, marcada para o dia 27/9/2012.

Em anexo, o Instituto apresentou cópia da Portaria 1.880/2012-Reitoria/IFRN, “*que atualmente normatiza e regulamenta o estabelecimento da jornada de trabalho de parte dos seus Servidores, como forma de atender às exigências legais*”.

A Secex/RN considerou que o Ofício 624/2012-Reitoria/IFRN não comprovava cumprimento aos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 718/8012-1ª Câmara, porquanto apenas noticiava medidas que seriam adotadas – realização de estudo e de levantamento da jornada de trabalho atual –, cujos resultados seriam submetidos ao Conselho Superior antes da fixação da jornada de trabalho dos técnicos (peça 20).

Em relação à Portaria 1.880/2012-Reitoria/IFRN, a unidade instrutiva considerou-a genérica, visto que estabelece o horário de funcionamento por unidades/setores dos vários Campus do IFRN (Reitoria, Apodi, Caicó, Currais Novos, Educação à Distância, Ipanguaçu, João Câmara, Macau, Mossoró, Natal-Central, Natal-Cidade Alta, Natal-Zona Norte, Nova Cruz, Parnamirim, Pau dos Ferros, Santa Cruz e São Gonçalo do Amarante), sem, contudo, informar sobre a carga horária “*dos 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*”, objeto da determinação constante do Acórdão 718/8012-1ª Câmara.

Mesmo com esse entendimento, a Secex/RN, em homenagem ao princípio da verdade real, optou por realizar fiscalização, para verificar, *in loco*, a regularização, ou não, da carga horária.

Após a fiscalização, a unidade instrutiva elaborou a instrução peça 28, em que registra sua conclusão de que a instituição “*não cumpriu integralmente as determinações contidas no item 1.8 do Acórdão 718/2012, pois, não obstante o fato de que os setores citados no subitem 1.8.1 do decisum já não correspondam aos que atualmente compõem a nova estrutura, decorrente da transformação do*

Centro Federal de Educação Tecnológica em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, não foram observados ‘os 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’ (...)”.

Em acréscimo, asseverou que, *“embora atualizada a portaria e o anexo que definem os horários de funcionamento e locais contemplados com jornada de seis horas diárias (subitem 1.8.2 do Acórdão), tal atualização não foi precedida de um adequado estudo, de forma a identificar os serviços de atendimento ao público e a justificar o horário de funcionamento dos setores da instituição, para implantação do regime de escala, em desrespeito ao princípio da motivação (art. 2º da Lei 9.784/1999), imprescindível à validade de um ato administrativo”*.

A unidade técnica, considerando o início do estudo referido no Ofício 650/2012-Reitoria/IFRN (peça 19), com conclusão prevista 8/12/2012, optou por promover diligência, concedendo prazo de 15 dias para o IFRN apresentar o resultado do estudo e a portaria ou resolução dele decorrente (peça 30).

A diligência foi entregue ao IFRN em 21/12/2012 (peça 31).

Em resposta, a entidade encaminhou o Ofício 13/2013-Reitoria/IFRN, a Deliberação 1/2013-Codir/IFRN, ambos datados de 4/1/2013 (peça 32, p.1-2), e o relatório da comissão para estudo da flexibilização da jornada de trabalho do IFRN (peça 32, p.3-86).

Transcrevo, a seguir, excerto da instrução peça 37, na qual o secretário-substituto da Secex/RN apresenta suas conclusões a respeito dos documentos encaminhados:

“4. (...) verifica-se a permanência da não conformidade da situação encontrada, pois a resposta do IFRN, por meio do Ofício 13/2013, de 4/1/2013 (peça 32, p. 1), informou da decisão do instituto em manter o regime de 30 horas semanais de todos os setores que a) preenchessem os requisitos de quantitativo mínimo de servidores por setor de cada campus, e b) dispusessem de jornada diária de 12 horas ininterruptas. Além destas razões, a decisão também se fundou na necessidade de padronização de horários de funcionamento. A manifestação junto a esta Corte teve como fundamento, as conclusões do Relatório da Comissão de Flexibilização da Jornada de Trabalho do IFRN, e, na prática mantém a jornada de trinta horas semanais para extensa parte dos servidores administrativos do instituto.

5. Contudo, como bem asseverado no exame técnico da instrução anterior (peça 35, p. 2-4), o Relatório apresentado pelo IFRN (peça 32, p. 3-86) chegou à conclusão pela pertinência da jornada semanal de trinta horas, sem o respaldo de fundamentos técnicos e objetivos e sem a descrição aprofundada das situações de trabalho experimentada pelos diversos setores da instituição.

6. A esta observação, acrescento que a metodologia adotada nos trabalhos prévios à produção do relatório (peça 32, p. 13), contemplou a distribuição de formulário para os servidores de todos os setores, a fim de “justificarem” os motivos pelos quais a unidade deveria funcionar doze horas ininterruptamente. Na seara, observo que, considerando o elevado interesse dos servidores pela permanência da jornada diária de seis horas, a busca e a posterior adoção deste subsídio informacional na elaboração do Relatório pode ter fragilizado a objetividade de suas conclusões.

7. Ainda nesta quadra, percebe-se que o Relatório enfatiza em várias partes (peça 32, p. 12, 65 e 67) a vantagem que a jornada de 30 horas semanais representa para os servidores, chegando a chamá-la de ‘benesse da flexibilização’ (peça 32, p. 67).

8. Noutra quadra, ressalto que não obstante o Relatório ter informado que a redução de jornada trouxe ganhos de eficiência para a organização (peça 32, p. 12), não foram apresentados dados em subsídio ao declarado. Na seara, destaco que seria de muito bom alvitre justificar, consistentemente, como um servidor que trabalha 44 horas a menos por mês [(8-6)x22] será mais

eficiente, se não há mudança de atividade ou de método de trabalho. A necessidade de justificativa se realça quando extrapolada a situação de um hipotético servidor para todo o conjunto funcional abrangido pelo Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara.

9. Nesse contexto, tem-se que o citado Acórdão não deixou espaço para a apresentação de justificativas quanto à jornada de 30 horas, mas foi taxativo ao determinar a regularização do cumprimento da carga horária de 40 horas pelos técnicos lotados nas unidades descritas no item 1.8.1 da decisão.

10. Assim, ainda que o IFRN tenha compreendido a situação de forma diversa, não cumprindo os comandos do Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara, mas apresentando novas justificativas; é necessário se ter claro que o momento processual destinado à apresentação e à defesa de considerandos já ocorreu previamente às decisões proferidas nos autos, de modo que, respeitado o direito inalienável de se ter convicções outras para o presente caso, não cabe mais tentar levá-las adiante nesta etapa, mas, sim, cumprir o que foi determinado por quem é competente para tal, que no caso é o TCU; ressaltando-se estarmos diante de uma decisão objeto Recurso de Reconsideração (peça 4, p 1-41) e de Pedido de Reexame (TC-026.225/2011-5, peça 29) que não prosperaram (peças 7 e 12).”

Tendo em vista a configuração do descumprimento do Acórdão 715/2012-1ª Câmara, bem assim as informações constantes do Ofício 145/2012 (peça 2), endereçado ao reitor, no sentido de que a determinação expedida seria objeto de monitoramento e de que o descumprimento, sem justa causa, sujeitaria o responsável à multa do art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, em 27/8/2013, a 1ª Câmara, mediante o Acórdão 5.847/2013, acolheu a proposta da Relatora Ministra Ana Arraes e, entre outras providências, aplicou multa ao Reitor Belchior de Oliveira Rocha, no valor de R\$ 10.000,00.

Irresignado, o Sr. Belchior de Oliveira Rocha interpôs o recurso peça 48, ora sob exame.

Em análise ao mérito do recurso, a Secretaria de Recursos elaborou a instrução peça 62, da qual transcrevo o seguinte excerto:

“4. Após identificado pela unidade técnica que o IFRN deixou de cumprir a determinação em exame, bem como exauriu as faculdades processuais inerentes ao acórdão monitorado, o Ministro Relator do processo divergiu acerca da proposição da Secex/RN para concessão de novo prazo para cumprimento da determinação, mesmo em face da apresentação de nova defesa para a carga horária realizada pelos servidores do instituto.

5. Em seu voto (peça 39), o Ministro Relator consignou que os novos estudos realizados pelo IFRN não amparam sua pretensão, pugnando pela imediata aplicação da penalidade de multa à autoridade omissa.

6. Desse modo, o Tribunal, por meio do Acórdão 5847/2013-TCU-Plenário (peça 40), aplicou ao Sr. Belchior de Oliveira Rocha, reitor do IFRN, multa no valor de R\$ 10.000,00, bem como determinou ao IFRN que cumprisse a determinação atacada no prazo de 60 dias, e endereçou determinações à CGU/RN para que informasse sobre as providências adotadas para aprimoramento do módulo de frequência do Sistema Unificado de Administração Pública – Suap.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O Exmo. Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, em Despacho à peça 53, conheceu do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Belchior de Oliveira Rocha (peça 48), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 5847/2013 – TCU – Plenário (Peça 40), nos termos do exame de admissibilidade feito pela Serur (peça 51).

EXAME DE MÉRITO

8. *A seguir serão apresentados os argumentos do recorrente, de maneira sintética, seguidos da análise de cada um deles.*

Argumento

9. *Após breve relato da situação e da determinação do Tribunal (peça 48, p. 1-2), o recorrente afirma que o Tribunal, por meio do Acórdão 718/2012 – TCU - Plenário, julgou regulares as contas do IFRN, com ressalvas e determinações, dentre elas a de que o instituto providenciasse a regularização do cumprimento da carga horária pelos técnicos não pertencentes a determinados setores da instituição, bem como regularizasse a portaria e o anexo que definem os horários de funcionamento e locais contemplados (peça 48, p. 2).*

10. *Assevera que, uma vez cientificado da decisão, o IFRN interpôs recurso de reconsideração objetivando a reforma do Acórdão 718/2012 – TCU – Plenário, notadamente quanto às exigências contidas nos itens 1.8.1 e 1.8.2, para reconhecer a legalidade do procedimento adotado pelo instituto para flexibilização da jornada de trabalho de parte de seus servidores técnico-administrativos, de maneira a manter a jornada mínima de seis horas diárias em turnos ininterruptos, sem intervalo para refeições, como vem sendo praticado desde 2003 (peça 48, p. 3).*

11. *Após comentar sobre o não provimento do recurso e a prolação de novo aresto (Acórdão 3646/2012-TCU-Plenário), o recorrente afirma ter interposto novo pedido de reexame e agendou audiência com o Ministro Relator à época, Walton de Alencar Rodrigues, com o objetivo de prestar esclarecimentos sobre o tema da flexibilização da jornada de trabalho no âmbito do IFRN (peça 48, p. 3-4).*

12. *Aduz que, como resultado da audiência, ficou acordado o sobrestamento do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 3646/2012-TCU-1ª-Câmara, para que fosse determinado o monitoramento das determinações contidas no Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara, oportunidade em que o IFRN teria que demonstrar o atendimento das exigências legais (peça 48, p. 4).*

13. *Alega que o entendimento do IFRN, bem como do recorrente, foi de que as determinações contidas nos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara estariam suspensas até que fosse efetuado o monitoramento e demonstrado pelo IFRN as medidas tomadas para cumprimento da decisão (peça 48, p. 4).*

14. *Argumenta que, demonstrando boa fé e o respeito às decisões do TCU, o recorrente abriu processo administrativo, ouviu sua procuradoria jurídica e instituiu comissão para análise de quais setores do IFRN e de seus campi necessitariam da flexibilização, encaminhando à Secex/RN no dia 27/9/2013 as medidas administrativas adotadas para cumprimento das determinações (peça 48, p. 5).*

15. *Destaca que a referida comissão criada percorreu todos os campi do instituto, em verdadeira peregrinação, para elaborar minucioso e laborioso relatório circunstanciado das necessidades relativas à jornada de trabalho, buscando demonstrar que já estava dando cumprimento às determinações do Tribunal (peça 48, p. 5).*

16. *Assevera ainda que a Portaria 1880/2012-Reitoria/IFRN revogou anterior portaria do instituto, com vistas, justamente, a dar cumprimento às determinações do Acórdão 718/2012-TCU-Plenário, além de determinar às chefias de cada campus, que procedessem ao acompanhamento da jornada de trabalho, em observância ao disposto no § 2º do art. 3º do Decreto 4.836/2003. (peça 48, p. 6).*

17. *Argumenta que jamais foi negligente em cumprir qualquer decisão do TCU, que nos 104 anos de existência do IFRN não há registro de prática de ilegalidade ou desrespeito a qualquer determinação oriunda do Tribunal, e que a boa fé, a obediência às leis e o respeito sempre*

nortearam os procedimentos adotados pelo IFRN nas questiúnculas (sic) envolvendo as determinações oriundas do TCU e da CGU (peça 48, p. 6).

18. Nesse sentido, afirma que sempre que surgiam dúvidas a respeito dos procedimentos a adotar, o IFRN buscou ouvir o Tribunal, por intermédio de audiências realizadas com o Ministro Relator do processo, no âmbito da própria Corte (peça 48, p. 7).

19. Enfatiza a dificuldade enfrentada pelo IFRN em dar cumprimento integral à decisão do TCU, em razão do permanente processo de expansão do instituto, que saltou de um quantitativo de 4 para 18 campi, além da reitoria, com as naturais dificuldades de levar a educação para as cidades do interior do estado, algumas distantes mais de 300 km da capital (peça 48, p. 7).

Análise

20. Em essência, os argumentos de mérito do recorrente reforçam os elementos já trazidos ao processo em sede de recurso de reconsideração contra o Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara (peça 4), bem como a resposta (peça 32) ao Ofício 1444/2012-TCU/SECEX-RN, de 18/12/2012 (peça 31), os quais, em síntese, defenderam o posicionamento da instituição sobre a aplicação geral da jornada reduzida em diversos setores do IFRN bem como o resultado dos trabalhos da Comissão de Flexibilização da Jornada de Trabalho do IFRN.

21. Nessa quadra, realmente ficou constatado que o IFRN atualizou sua portaria sobre a flexibilização de horário, originalmente editada com base em estudos realizados no ano de 2003.

22. Entretanto, a comissão instituída para redigir o novo relatório de flexibilização de horário, sem aprofundar a correta descrição de cargos e funções, entendeu ser “necessária a continuidade do regime de carga horária de 30 horas semanais para todos os setores que preenchiam o quantitativo mínimo por setor de cada campus, as imperiosas 12 horas ininterruptas e a necessidade de padronização dos horários de funcionamento”, conforme se extrai do relatório contido à peça 32, p. 67.

23. Nessa linha, continua o referido relatório, todos os setores ligados ao serviço acadêmico (Diretoria Acadêmica, Coordenação de Laboratório, Coordenação de Atividades Estudantis, Secretaria Acadêmica, Coordenação de Apoio Acadêmico, Setor Pedagógico, Biblioteca, Coordenação de Administração Escolar, Coordenadoria de Multimeios e Coordenação de Extensão) deveriam funcionar das 7h às 22h e os setores ligados ao serviço administrativo, das 7h às 19h, quando o quantitativo de pessoal o permitisse.

24. Tal afirmativa carece de sustentação técnico-jurídica. Nos termos do Decreto 4.836/2003, a flexibilização da jornada de trabalho pode ser adotada havendo a coexistência de 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.

25. O próprio anexo da Portaria 1781/2011-Reitoria/IFRN (peça 15, p.14-21) traz uma série de unidades com horários de funcionamento tais que não permitiriam a flexibilização da jornada dos servidores que neles trabalham, a exemplo das Pró-reitorias de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e Pesquisa e Inovação, a Assessoria de Acompanhamento de Projetos, a Assessoria de Organização e Métodos, Assessoria de Extensão e Relações Internacionais, além de outros 4 campi.

26. Já a nova Portaria 1880/2012-Reitoria-IFRN (peça 26, p. 1-31) emitiu novas autorizações para flexibilização de horário de servidores, definindo novos parâmetros para a concessão quase generalizada na redução da jornada de trabalho.

27. O entendimento do recorrente de que o novo pedido de reexame por ele interposto teria sido sobrestado e as determinações contidas nos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 718/2012-TCU-1ª

Câmara (peça 1) estariam suspensas até que fosse efetuado o monitoramento pelo Tribunal, carece de qualquer fundamento.

28. O despacho do então Ministro Relator, Walton Alencar à época (peça 12), não conheceu do pedido de reexame do IFRN, por não ser a via recursal adequada aos processos de prestação de contas, bem assim, por já ter sido negado provimento ao anterior recurso de reconsideração interposto em face do mesmo Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara (peça 1), bem como determinou que o Reitor da IFRN deveria ser informado de que, no curso do processo de monitoramento, o recorrente teria oportunidade de demonstrar o atendimento das exigências do art. 3º do Decreto 1590/1995, com a redação conferida pelo Decreto 4836/2003, pelos servidores da entidade que cumprem jornada de trabalho em regime de seis horas.

29. Desse modo, evidente fica que não houve sobrestamento de recursos, mas não conhecimento do intempestivo pedido de reexame, não tendo havido, por conseguinte, suspensão das determinações contidas no Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara (peça 1).

30. Nessa ordem de ideias e de fatos, as “questiúnculas” as que se refere o nobre reitor em sua missiva recursal dizem respeito ao descumprimento reiterado de determinação deste Tribunal, que tem sua gênese da inobservância, pelo IFRN, de comandos legais suficientemente claros, mais especificamente os arts. 2º e 3º do Decreto 1.590/1995, com a redação dada pelo Decreto 4.836/2003, o art. 19 da Lei 8.112/1990 e o inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal.

31. Esta Corte tem perfeita ciência das dificuldades oriundas da gestão de uma instituição de ensino da magnitude do Instituto, mormente em relação à correta gestão de competências e de pessoas, sempre às voltas com a busca da manutenção de um bom clima organizacional e de uma melhor produtividade.

32. Entretanto, é razoável considerar que a pretexto de apascentar os ânimos dos servidores, o instituto não tenha que se socorrer de expedientes ilegais, utilizando-se indiscriminadamente de um permissivo legal instituído para reger determinadas situações e circunstâncias, gerando expectativas indevidas no funcionalismo e comprometendo a eficiência da gestão, pois, como bem pontuado pelo titular da Secex/RN em seu despacho à peça 37, seria de bom alvitre justificar como um servidor que trabalha 44 horas a menos por mês será mais eficiente que os demais sem que haja correspondente alteração nas atividades ou métodos de trabalho.

33. Os estudos levados a efeito pela Reitoria e carreados aos autos carecem de fundamentos técnicos e objetivos, sem a devida descrição das situações de trabalho experimentadas pelos diversos setores da instituição, e sua metodologia, com a distribuição de formulários para servidores de todas as áreas, para que “justificassem” o funcionamento das unidades por doze horas ininterruptas, o que fragilizou a objetividade de suas conclusões, permeadas pelo interesse dos próprios servidores na manutenção da jornada de seis horas.

34. Desse modo, e não tendo o recorrente trazido outros elementos de convicção com efeito sobre o juízo adotado por esta Corte, não resta alternativa a não ser propor o não acolhimento das razões recursais.

Argumento

35. Entende injusta e desproporcional a imposição da multa de R\$ 10.000,00 ao reitor ora recorrente, a uma, porque não teria havido intenção em resistir ao cumprimento das determinações do Tribunal e a duas, porque o recorrente, contando com mais de trinta anos de dedicação ao serviço público, sempre pautou sua vida profissional na boa fé e no respeito às determinações superiores (peça 48, p. 7).

Análise

36. Com relação à dosimetria e eventual desproporcionalidade da multa, cabe esclarecer que o fundamento para a cominação foi o descumprimento de norma de caráter legal e não há que exigir desta Corte uma dosimetria objetiva, pois cada situação é avaliada no caso concreto, sendo

imposto um juízo de valor sobre a reprovação da conduta, e situando-se a multa no limite da Lei 8443/1992, que no presente caso, suscitou a incidência do art. 58, incisos II e III:

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:

(...)

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário.

37. *Conforme bem pontuado pelo Ministro Relator do Acórdão 6585/2009-TCU-2ª Câmara, André Luís de Carvalho, a dosimetria na aplicação de sanções por parte do TCU é procedimento tomado de certa discricionariedade, não havendo uma tipificação tão estrita como no direito penal, por exemplo. O Tribunal deve levar em conta, de um lado, essa ausência de tipificação estrita, e de outro a busca pelo ideal sancionatório, sempre que possível utilizando-se de casos assemelhados para aplicação da pena, de maneira a dar tratamento isonômico a quem se encontre submetido à jurisdição da Corte.*

38. *Do mesmo modo, o voto do Ministro-substituto Lincon Magalhães na condução do Acórdão 557/2006-TCU-Plenário elucida bem esse entendimento:*

Em verdade, há uma certa 'discricionariedade' na aplicação das multas por parte do TCU, como, aliás, é fato comum às sanções administrativas. Nesta seara, não há uma tipificação tão estrita como no direito penal, a exemplo. Por conseguinte, pela natureza administrativa que tem, deve o TCU buscar, valorando as circunstâncias fáticas e jurídicas em questão, a exata dosimetria da sanção, atendo-se a um verdadeiro princípio no uso dessa competência, que poderia muito bem ser tratado como da adequação punitiva.

39. *Não obstante essa discricionariedade, o TCU está circunscrito, na dosimetria da sanção, aos limites impostos nos caputs dos arts. 57 e 58 da Lei 8443/1992, bem como à gradação prevista nos incisos I a VIII do art. 268 do RI/TCU.*

40. *Em casos semelhantes, o Tribunal tem adotado penalidade análoga, à maneira do Acórdão 7311/2013-TCU-2ª Câmara, que imputou multa à reitora da Universidade Federal do Acre, em virtude de descumprimento de determinação emanada da Corte, e de cuja decisão extraem-se os seguintes excertos:*

Trago à apreciação desta 2ª Câmara monitoramento do cumprimento do item 9.3 do Acórdão 5.455/2008-2ª Câmara, proferida nos autos do TC-029.784/2007-4, nos seguintes termos:

(...)

2. Observado o descumprimento da determinação, foi realizada a audiência de Olinda Batista Assmar, Reitora da Universidade Federal do Acre, que, apesar do pedido de prorrogação de prazo, permaneceu silente, devendo ser considerada revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

(...)

9.2. aplicar a Olinda Batista Assmar (CPF 041.331.707-25), ex-Reitora da Fufac, a multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, e § 3º, do Regimento Interno/TCU,

41. *De igual espécie, o Acórdão 14/2001-TCU- Plenário, imputou multa a dirigente de conselho de fiscalização profissional que descumpriu determinação desta Corte:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, em:

8.1 - aplicar a multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 220, § 1º, do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ao Presidente do Conselho Federal de Estatística, Sr. Francisco de Paula Buscácio, tendo em vista o descumprimento da determinação deste Tribunal, objeto do subitem 8.1 da Decisão n. 247/2000 – Plenário.

42. Justificada está a dosimetria aplicada à espécie, considerando-se, inclusive, que por duas vezes foi o recorrente alertado sobre a possibilidade de aplicação da penalidade de multa, uma vez descumprida a determinação contida no Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara (peça 1).

43. Não merece prosperar, portanto, o argumento do recorrente, motivo pelo qual propõe-se o não provimento do presente pedido de reexame.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pelo Sr. Belchior de Oliveira Rocha contra o Acórdão 5847/2013-TCU-1ª Câmara (Peça 40), propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92:

a) conhecer do recurso e, no mérito negar-lhe provimento, mantendo os termos da decisão recorrida;

b) dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.”

É o Relatório.

VOTO

Em exame, o pedido de reexame peça 48, por meio do qual o Sr. Belchior de Oliveira Rocha, Reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, insurge-se contra o item 9.1 do Acórdão 5.847/2013-1ª Câmara, que aplicou ao gestor multa no valor de R\$ 10.000,00, em decorrência do não cumprimento de decisão do TCU.

Conheço do recurso, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

A decisão descumprida é Acórdão 718/2012-1ª Câmara, proferido na Sessão de 14/2/2012, no âmbito do TC-026.225/2011-5, que determinou ao IFRN:

“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;

1.8.2 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).”

O recorrente alega que foi levado a crer na inexigibilidade temporária das determinações, em razão do sobrestamento de seu segundo “pedido de reexame”, como resultado de audiência ocorrida em 22/8/2012, com este Relator.

Segundo ele, o alegado sobrestamento teria o objetivo de “*que fosse determinada a realização do monitoramento das determinações contidas nos subitens 1.8.1 e 1.8.1 do Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara, oportunidade em que o IFRN teria que demonstrar o atendimento das exigências do art. 3º do Decreto nº 1590/1998, com a redação emprestada pelo Decreto nº 4.836/2003*”.

Admitindo-se que o Sr. Belchior de Oliveira Rocha tenha, de fato, acreditado que a deliberação do TCU estava com eficácia suspensa em decorrência da interposição de seu segundo “pedido de reexame”, seu equívoco haveria que ter sido espancado em 29/8/2012, quando tomou ciência do não conhecimento de seu segundo “pedido de reexame”, mediante o despacho peça 35, a seguir transcrito:

“Anuindo às propostas da Serur e do Ministério Público, não conheço do pedido de reexame do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte-IFRN contra o Acórdão nº 718/2012-1ª Câmara, por não ser a via recursal adequada aos processos de prestação de contas, bem assim por já ter sido negado provimento a recurso de reconsideração interposto pelo interessado em face do mesmo decisum (Acórdão nº 3646/2012-1ª Câmara).

Por meio do expediente que der ciência deste despacho, o Reitor da IFRN deverá ser informado de que, no curso do monitoramento do cumprimento das determinações contidas nos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 718/2012-1ª Câmara, terá oportunidade de demonstrar o atendimento das exigências do art. 3º do Decreto 1590/1995, com a redação conferida pelo Decreto 4836/2003, pelos servidores da entidade que cumprem jornada de trabalho em regime de seis horas.”

A teor do disposto no art. 243 do Regimento Interno do TCU, monitoramento é instrumento utilizado pelo TCU, justamente, para verificar cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Aliás, o gestor já tinha ciência de que as determinações seriam objeto de monitoramento desde 27/2/2012, quando lhe foi encaminhada cópia do Acórdão 718/2012-1ª Câmara, ocasião em que também lhe foi informado que, em caso de não cumprimento, estaria sujeito a multa, conforme o Ofício 145/2012- TCU/SECEX-RN, à peça 3 destes autos, a seguir transcrito:

“Encaminho a Vossa Magnificência, para conhecimento e cumprimento, por essa Autarquia, do disposto em seu subitem 1.8, cópia do Acórdão 718/2012, adotado por este Tribunal em Sessão da Primeira Câmara de 14/2/2012, ao apreciar o processo de PRESTAÇÃO DE CONTAS (TC-026.225/2011-5).

2. Solicito que seja dado conhecimento da presente deliberação aos responsáveis arrolados no mencionado Acórdão.

3. Informo que as determinações serão objeto de monitoramento e o não cumprimento, sem causa justificada, sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92.” (grifei)

Não bastasse isso, a suposta compreensão equivocada do gestor não constituiu óbice ao cumprimento das determinações. Isso porque, em 30/8/2012, recebeu o Ofício 1107/2012-TCU/SECEX-RN (peça 17 destes autos), no qual a Secex/RN requereu-lhe informações, no prazo de 15 dias, das providências adotadas com relação à determinação do TCU. Posteriormente, a unidade técnica concedeu novo prazo, também de 15 dias, a contar de 21/12/2012 (peça 31, destes autos).

Ou seja, mesmo que esta Corte admitisse que somente em 30/8/2012 o gestor compreendeu que teria de cumprir o comando do TCU, ainda assim ele teria contado com 128 dias para fazê-lo.

Ao final do prazo, em 7/1/2013, o gestor encaminhou ao TCU o Ofício 13/2013-Reitoria/IFRN (peça 32, p. 1), a Deliberação 1/2013-Codir/IFRN (peça 32, p.2), e o relatório da comissão para estudo da flexibilização da jornada de trabalho do IFRN (peça 32, p.3-86).

O Ofício 13/2013-Reitoria/IFRN informa a respeito da decisão do instituto de manter o regime de 30 horas semanais em todos os setores que preenchessem os requisitos de quantitativo mínimo de servidores por setor de cada campus e dispusessem de jornada diária de 12 horas ininterruptas.

A decisão do IFRN, na prática, mantém a jornada de trinta horas semanais para todos, ou quase todos, os servidores administrativos que já vinham laborando sob aquele regime, circunstância essa de pleno conhecimento do recorrente, como demonstra o trecho final do Ofício 13/2013-Reitoria/IFRN:

“(...) renovamos o apelo a essa egrégia Corte no sentido de reconhecer a legalidade da manutenção do funcionamento do horário de seis (6) horas para os técnicos administrativos do IFRN, com os aperfeiçoamentos que se fizerem necessários”. (grifei)

A decisão do instituto apoiou-se no relatório da comissão designada para realizar estudo sobre a flexibilização da jornada de trabalho do IFRN, que, pelos fundamentos nele consignados, concluiu pela pertinência da jornada semanal de trinta horas, sem respaldo de fundamentos técnicos e objetivos e sem descrição das particularidades do trabalho realizado nos diversos setores da Instituição (peça 32, p.3-86).

Ora, o Acórdão 718/2012-1ª Câmara não autorizou apresentação de novos argumentos para a manutenção da jornada de 30 horas. Foi taxativo ao determinar regularização do cumprimento da carga horária de 40 horas pelos técnicos lotados nas unidades referidas no subitem 1.8.1 da decisão.

O momento processual adequado à apresentação de justificativas para a manutenção da jornada se esauriu com a interposição do recurso de reconsideração (seu primeiro “pedido de reexame”). Não pode o gestor pretender concessão de infinitas oportunidades de defesa do ato impugnado, sob pena de obstrução da efetividade do controle exercido por esta Corte.

A emissão da Portaria 1880/2012-Reitoria/IFRN, referida pelo Reitor, também não favorece sua defesa, porquanto estabelece horários de funcionamento dos setores do instituto sem a prévia regularização do cumprimento da carga horária pelos técnicos da entidade.

As determinações descumpridas pelo recorrente foram proferidas pelo TCU no regular exercício de suas atribuições. Originam-se da competência constitucional atribuída a esta Corte de Contas pela Carta Magna e, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal, revestem-se de caráter coativo, não se sujeitando à opinião de dirigentes sobre sua conveniência e oportunidade, sob o risco de inocuidade do dispositivo constitucional.

A Serur refutou, com propriedade, os demais argumentos aduzidos pelo recorrente, esgotando a apreciação da matéria e tornando desnecessária, por conseguinte, a adução de considerações adicionais.

Sendo assim, incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos constantes da instrução transcrita no relatório, nego provimento ao recurso e mantenho a multa aplicada.

Pelo exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de abril de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1416/2014 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 004.575/2012-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame (em Monitoramento)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsável: Belchior de Oliveira Rocha (088.701.524-72)
 - 3.2. Recorrente: Belchior de Oliveira Rocha (088.701.524-72).
4. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, na atual fase processual, tratam de pedido de reexame interposto por Belchior de Oliveira Rocha contra o Acórdão 5.847/2013-1ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 5.847/2013-1ª Câmara; e

9.2. dar ciência ao recorrente.

10. Ata nº 12/2014 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 22/4/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1416-12/14-1.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral