



CGU

Controladoria-Geral da União

Relatório de avaliação sobre concessão de jornada de trabalho flexibilizada a técnicos administrativos em Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Exercício 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Educação (MEC)

Unidade Examinada: Ministério da Educação (79 Universidades Federais e Institutos Federais de Educação)

Município/UF: Brasília/DF

Projeto de Auditoria: #823462

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles interno. Este trabalho específico trata da avaliação da situação geral da flexibilização da jornada de trabalho em 79 Universidade Federais e Institutos Federais de Educação a partir dos relatórios de auditorias já realizadas.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata o presente trabalho da consolidação dos resultados de Auditorias sobre Jornada de Turnos e Escalas/Flexibilização dos Técnicos Administrativos em Educação (TAE) nas Universidades Federais e nos Institutos Federais de Educação.

Nesse contexto, a execução da ação de controle buscou responder às seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: A utilização da flexibilização da jornada de trabalho de 8 para 6 horas, resultando em carga horária de 30 horas semanais, está sendo utilizada como política interna de benefícios aos servidores ou como uma política de gestão da Instituição?

b) Questão 2: As exigências legais estão sendo cumpridas para a concessão da jornada flexibilizada?

c) Questão 3: Quais os benefícios financeiros e não financeiros gerados pelas auditorias da CGU sobre o tema?

d) Questão 4: Há a necessidade de alteração dos normativos legais vigentes sobre a matéria?

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em auditorias recentes da CGU, constatou-se abuso da discricionariedade na tomada de decisão sobre a possibilidade de adoção da jornada de turnos e escalas, a qual ocorreu de forma difundida nas Universidades Federais e nos Institutos Federais de Educação. Nesse sentido, esse trabalho foi realizado visando avaliar a situação da flexibilização da jornada em muitas unidades a partir dos relatórios de auditorias já realizadas e monitoramento de providências.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As conclusões da auditoria foram que: 1) Há uma concessão da flexibilização da jornada de trabalho descaracterizando o atributo de gestão desse instituto e em desacordo com a excepcionalidade prevista no Decreto nº 1.590/1995. 2) Há deficiência no controle da jornada de 30 horas por parte das unidades em que a jornada flexibilizada foi implantada. 3) Permanecem pendentes de atendimento recomendações da CGU para adequação das flexibilizações por parte das unidades auditadas, com prejuízo à eficiência das instituições.

Diante do exposto, recomendou-se à **Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Economia:**

- Editar normativo com regulamentação específica sobre:
 - o art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 para que fiquem claros os pré-requisitos para a concessão da jornada flexibilizada, além da definição do termo “público”;

- a necessidade de consideração do impacto financeiro relacionado à concessão das flexibilizações;
- a obrigatoriedade da adoção do ponto eletrônico para os servidores com jornada flexibilizada, conforme determina o art. 7º da IN 02/2018;
- a vinculação da flexibilização da jornada à implementação prévia de melhorias de gestão: cumprimento das exigências do art. 4º do Decreto nº 8.836/2016; implementação do Plano de Transformação Digital do art. 3º do Decreto nº 10.332/2020.
- Avaliar a possibilidade de inserção de marcador no SIAPE que indique quais servidores encontram-se com flexibilização de jornada.

Ao Ministério da Educação:

- Estabelecer um normativo regulador definindo:
 - a vinculação da manutenção da flexibilização a padrões de excelência aferidos por indicadores;
 - a vinculação da flexibilização da jornada aos critérios para redimensionamento do Quadro de Referência do TAE (QRTAE);
 - a obrigatoriedade de publicar em transparência ativa a listagem contendo relação discriminada de cargos com o horário flexibilizado na instituição.
- Encaminhar expediente visando à suspensão da jornada flexibilizada em todas as unidades que estejam contrariando o normativo, ante os alertas da CGU, sob pena de apuração da responsabilidade.
- Apurar a responsabilidade dos gestores que insistem na manutenção irregular da jornada flexibilizada.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CGU	Controladoria-Geral da União
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFET	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NT	Nota Técnica
OS	Ordem de Serviço
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
TAE	Técnicos Administrativos em Educação
UFPR	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Concessão da jornada flexibilizada em diversas Instituições Federais de Ensino	9
2. Deficiência no controle da jornada de 30 horas	11
3. Não atendimento das recomendações da CGU para adequação das flexibilizações por parte das Unidades Auditadas	11
ANÁLISE	16
1. Utilização indevida de critério de concessão de jornada flexibilizada, quanto ao conceito de atendimento ao público	16
2. Uso da flexibilização para fins diversos ao previsto na norma	18
3. Ausência de mecanismos adequados de aferição da qualidade dos atendimentos aos usuários	19
4. Necessidade de observância dos normativos sobre a oferta de serviços públicos digitais	23
5. Ausência de mensuração do impacto econômico da flexibilização da jornada	24
RECOMENDAÇÕES	27
CONCLUSÃO	29
ANEXOS	30
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	30

INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.112/1990 estabelece, em seu art. 19, que os servidores públicos federais 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.

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. 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).

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um diagnóstico do estado atual do tema “flexibilização da jornada de trabalho” diante do conjunto de achados recentes, das principais causas e enquadramentos das ocorrências irregulares, das soluções implementadas pelos gestores e do impacto financeiro e não financeiro das reversões de flexibilizações irregulares em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFE). Nesse contexto, a execução da ação de controle buscou avaliar se:

- a) A utilização da flexibilização da jornada de trabalho de 8 para 6 horas, resultando em carga horária de 30 horas semanais, está sendo utilizada como política interna de benefícios aos servidores ou como uma política de gestão da Instituição;
- b) As exigências legais estão sendo cumpridas para a concessão da jornada flexibilizada;
- c) Estão sendo gerados melhorias e avanços decorrentes das auditorias da CGU sobre o tema e qual o volume desses benefícios;
- d) Há necessidade de alteração dos normativos legais vigentes sobre a matéria.

Para responder a essas questões de auditoria, utilizou-se, como metodologia, a técnica de auditoria de análise documental.

O escopo dos trabalhos foi direcionado para a análise de todos os relatórios emitidos pela CGU sobre o assunto.

Este relatório está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, serão apresentados os resultados dos exames com a compilação dos achados de auditoria de todos os relatórios analisados. O segundo capítulo destina-se a uma análise das principais causas dos achados. No terceiro, são propostas soluções aos achados com o registro de recomendações que caberiam ao gestor federal relacionadas à avaliação. Por fim, no último capítulo, será descrita a conclusão geral do trabalho e apresentadas as respostas sucintas às questões de auditoria que esta avaliação objetivou responder.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Concessão da jornada flexibilizada em diversas Instituições Federais de Ensino

Nos relatórios de auditoria analisados, referentes aos anos de 2017 e 2018, constatou-se que gestores de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) estão concedendo aos Técnicos Administrativos em Educação (TAE) a redução da jornada de trabalho, com base no Decreto nº 1.590/1995, em desacordo com o caráter de excepcionalidade do instituto.

Para a elaboração do presente trabalho, foram analisados 96 relatórios de auditoria, que envolveram 79 unidades auditadas, das quais apenas oito promoveram a redução da jornada de forma regular. Em 22 unidades, não há flexibilização da jornada com base no Decreto nº 1.590/1995 e, nas 49 unidades restantes, foram constatadas diversas irregularidades, dentre as quais se pode destacar a generalização da concessão da jornada flexibilizada.

Em pelo menos três casos, a redução da jornada foi concedida a todos os TAE. Trata-se dos casos verificados na Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de Juiz de Fora e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense.

Em outros dez relatórios, as equipes apresentaram, nos respectivos relatórios, um achado de auditoria descrevendo a concessão generalizada da jornada flexibilizada, sem que fosse observado o caráter de excepcionalidade do instituto.

Em doze das 49 unidades nas quais as concessões da jornada flexibilizada foram consideradas irregulares, as equipes de auditoria fizeram o comparativo do quantitativo total de servidores que não ocupam cargo em comissão ou função comissionada com o quantitativo de servidores que foram autorizados a exercer a jornada flexibilizada. O quadro abaixo apresenta os dados extraídos desses relatórios. Nas 37 unidades restantes, as equipes não efetuaram o referido levantamento de informações.

No quadro abaixo, demonstram-se exemplos de variação significativa de percentual de flexibilização de servidores nas unidades administrativas das Instituições que foram avaliadas e que estavam no escopo de flexibilização.

Quadro 1 – Quantitativo de servidores que atuam em jornada flexibilizada em comparação com o total de servidores que não ocupam cargo em comissão nas unidades administrativas com flexibilização – Dados originais dos relatórios publicados entre 2017 e 2018

Unidade Auditada	Quantidade de Servidores que atuam nos setores com jornada flexibilizada e que não ocupam cargo em comissão	Quantitativo de Servidores com jornada flexibilizada	Percentual dos servidores com jornada flexibilizada em relação aos servidores que atuam nos setores, mas que não ocupam cargo em comissão
Universidade Federal de Pernambuco	2278	562	24,67%
Universidade Federal do Espírito Santo	1685	952	56,50%
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	957	561	58,62%

Unidade Auditada	Quantidade de Servidores que atuam nos setores com jornada flexibilizada e que não ocupam cargo em comissão	Quantitativo de Servidores com jornada flexibilizada	Percentual dos servidores com jornada flexibilizada em relação aos servidores que atuam nos setores, mas que não ocupam cargo em comissão
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	1790	1134	63,35%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	476	240	50,42%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais	530	244	46,04%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	1040	836	80,38%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	741	359	48,45%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná	641	130	20,28%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte	1184	451	38,09%
Universidade Federal de Ouro Preto	778	186	23,91%
Fundação Universidade de Brasília	1832	1809	98,74%

Fonte: Relatórios de Auditoria nº 201700839, 201700845, 201700850, 201700870, 201700876, 201700877, 201800570, 201800574, 201800582, 201800583, 201800619 e 201800639.

Nos casos acima verificou-se também que os dirigentes não observavam as condições estabelecidas no Decreto para a concessão da jornada flexibilizada, além de não considerarem as condições de elegibilidade do servidor para verificar se ele faz jus à redução da jornada.

Da análise realizada, verificou-se que, em 57 relatórios, há concessão da jornada flexibilizada a servidores sem o devido atendimento dos pré-requisitos, e, em apenas nove casos, estes foram atendidos. Em um caso, a equipe não se manifestou sobre o assunto e, em 29 relatórios, correspondentes a 22 unidades, não havia servidores com jornada reduzida nos termos do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995.

Do mesmo modo, as unidades que concederam a jornada flexibilizada sem o atendimento dos pré-requisitos, a concederam sem observar as condições de elegibilidade do servidor para o gozo da flexibilização. Novamente, apenas em nove unidades os gestores analisaram, individualmente, a possibilidade de cada servidor em ter a jornada flexibilizada.

Além do exposto, constatou-se, ainda, deficiência na elaboração de estudos e normativos que deveriam servir para balizar a decisão do reitor sobre a concessão da jornada flexibilizada. Apenas nove unidades possuem normativo adequado. Em 27 unidades, existe regulamentação, mas os conceitos não estão de acordo com o Decreto nº 1.590/1995; em doze, não existe regulamentação, mas, mesmo assim, as unidades adotam a jornada flexibilizada; em sete, existe regulamentação, mas a equipe não opinou sobre a sua adequação; em dois casos, o assunto não foi mencionado pela equipe; e, em 22 casos, as unidades não possuem servidores com jornada flexibilizada com base no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995.

Outras irregularidades verificadas foram:

- i) Os atos normativos que autorizaram a flexibilização da jornada não possuíam os elementos mínimos necessários para a correta identificação dos servidores, setores de lotação, atividades a serem desenvolvidas e o horário de trabalho. Em 55 relatórios, as equipes identificaram que o ato normativo não possuía os elementos mínimos, sendo que estes estavam corretamente presentes em apenas onze casos;
- ii) A concessão da flexibilização da jornada por autoridade diversa do reitor. Em quinze casos, a flexibilização foi autorizada pelo Conselho Universitário ou outra autoridade que não a autoridade máxima da unidade. Salienta-se que, nos termos do art. 3º, caput, do Decreto nº 1.590/1995, a faculdade para autorização da concessão da flexibilização da jornada é de competência exclusiva do dirigente máximo do órgão ou da entidade, que, neste caso, refere-se ao reitor da IFES ou IFET.

2. Deficiência no controle da jornada de 30 horas

A IN MP/SGP nº 02/2018, em seu art. 7º, determina que: “É obrigatório o controle eletrônico de frequência do servidor público em exercício na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.” Dessa forma, o controle de frequência de todos os servidores, inclusive aqueles com jornada flexibilizada, deve se dar de forma eletrônica, com o objetivo de se controlar a assiduidade e pontualidade do servidor. Além disso, o controle eletrônico também é importante para aferir se as 12 horas de atendimento ininterrupto estabelecidas como pré-requisito pelo Decreto nº 1.590/1995 estão sendo observadas pelas unidades.

No entanto, em 23 casos, os relatórios identificaram problemas referentes ao sistema de controle da carga horária dos servidores em regime de 30 horas semanais. Destaca-se que, em 34 relatórios, esse assunto não foi objeto de análise e que, em 29 casos, as unidades não possuem servidores com jornada flexibilizada. Assim, apenas em dez casos, o controle de jornada foi considerado adequado.

3. Não atendimento das recomendações da CGU para adequação das flexibilizações por parte das Unidades Auditadas

Um dos objetivos desse trabalho foi o levantamento de impactos gerados pelas auditorias da CGU nos IFES e nos IFET sobre a flexibilização da jornada realizadas nos anos de 2017 e 2018.

Para ser possível uma contabilização, primeiro é necessário que a Unidade atenda à recomendação da equipe de auditoria sobre o tema. Somente após o atendimento da recomendação, e respeitado um criterioso processo interno de avaliação, é que se contabiliza os resultados das ações de controle.

Sobre o tema da flexibilização da jornada, foram elaboradas 210 recomendações, sendo que, apenas, 70 foram atendidas pelas Unidades. Do total, 132, ainda, estão em monitoramento, cinco foram canceladas e três consolidadas.

Dessa forma, o quadro abaixo apresenta, resumidamente, as principais recomendações exaradas pelas equipes de auditoria, a quantidade de recomendações similares e a quantidade de recomendações que, ainda, não foram implementadas.

Salienta-se que os dados a seguir foram extraídos de 59 relatórios, já que, em 29 relatórios, foi constatado que as unidades auditadas não possuíam servidores com jornada de trabalho flexibilizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995 e, em oito, a flexibilização foi considerada regular.

Quadro 2 – Principais recomendações e respectivas quantidades

Recomendação	Quantidade	Recomendação em Execução
Revisar os atos de concessão	35	18
Elaborar ou alterar a norma existente	30	18
Elaborar ou alterar estudo existente	19	11
Revogar as portarias existentes	18	13
Elaborar mecanismo de controle para acompanhar o cumprimento da legislação vigente acerca da jornada flexibilizada	11	9
Acompanhar e fiscalizar o controle de frequência dos servidores com jornada flexibilizada	11	8
Afixar as escalas nominais em lugar visível e de grande circulação	10	5
Especificar nas Portarias o nome dos servidores que atuam em jornada reduzida, especificando as suas atividades e o respectivo horário de trabalho	9	5
Apurar a responsabilidade dos fatos apurados	6	6
Autorizar a jornada flexibilizada apenas quando verificado o cumprimento dos requisitos do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995	6	3
Revogar a jornada flexibilizada dos servidores que ocupam cargo comissionado ou função gratificada	5	3
Exigir o cumprimento da jornada de 40 horas daqueles servidores que não foram autorizados a flexibilizar a jornada	4	2
Acompanhar e fiscalizar os setores para que sejam garantidas as 12 horas de atendimento ininterrupto	2	0
Total	165	101

Fonte: relatórios de auditoria que compõem o escopo do trabalho

Com base nos dados acima, pode-se concluir que, entre as principais recomendações, 61% ainda não foram atendidas pelas Unidades, mesmo já tendo se passado, aproximadamente, dois anos das últimas ações de controle.

O não atendimento das recomendações exaradas pelas equipes da CGU leva à manutenção de jornadas flexibilizadas irregulares por parte dos gestores, tendo em vista que a regra é a jornada ser de 8 horas diárias, 40 horas semanais, o que caracteriza gasto público indevido.

Apesar disso, a partir do atendimento das recomendações exaradas pelas equipes de auditoria, foi possível contabilizar 11 resultados importantes, sendo quatro com repercussões financeiras e sete relativos a melhorias na gestão.

As recomendações atendidas pelos gestores, com repercussões financeiras geraram um valor total contabilizado de R\$ 114.035.964,15, sendo:

- R\$ 1.528.626,60 referente à Ação de Controle 201800576 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina;
- R\$ 6.304.814,70 referente à Ação de Controle 201800630 da Universidade Federal de São Paulo;

- R\$ 43.958.675,00 referente à Ação de Controle 201700850 da Universidade Tecnológica Federal do Paraná; e
- R\$ 62.243.847,85 referente à Ação de Controle 201700845 da Universidade Federal do Espírito Santo.

Em relação a melhoria da gestão, o quadro abaixo apresenta os dados contabilizados:

Quadro 3 – Benefícios não financeiros contabilizados

Unidade Auditada e OS	Achados de Auditoria	Causa	Recomendações	Tipologia do Resultado
Universidade Federal Fluminense 201700832	Flexibilização de jornada de trabalho aos servidores técnico-administrativos da UFF utilizando como regra geral a exceção prevista no Art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 e com evidências de que o horário de funcionamento de diversas unidades da Universidade é inferior a doze horas diárias ininterruptas.	O Reitor concedeu carga horária de 30 horas semanais e seis diárias aos servidores técnico-administrativos da UFF, por meio da Portaria nº 57.529/2016, sem atentar para os requisitos exigidos pelo art. 3º do Decreto nº 1.590/1995.	Revogar a Portaria nº 57.529, que reconhece aos servidores técnico administrativos da UFF a jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, em virtude desse modelo de prestação de serviço ser uma excepcionalidade prevista no Art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, conforme entendimentos apresentados no Ofício Circular n.º 05/2012-DIFES/SESu/MEC, de 09/07/2012, e Parecer nº 08/2011/MCA/CGU/AGU, de 20/10/2011.	Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos
Universidade Federal do Paraná 201700848	Concessão da flexibilização de jornada de trabalho para servidores que não atuam de forma predominante no atendimento ao público	Ausência de procedimento claramente definido para análise da flexibilização, especialmente quanto à interpretação do conceito de atividade contínua e não observação dos parâmetros definidos no Decreto nº 1.590/1995.	Que seja realizada nova normatização relativamente ao assunto "flexibilização da jornada de trabalho", pormenorizando os conceitos adotados, as rotinas a serem seguidas pela comissão que analisará os processos de flexibilização setorial e pelos setores, departamentos, pró-reitorias, campi, etc. que pretendam adotar aquele regime de trabalho.	Medida de aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Acre 201700880	Concessão indevida de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação.	A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, Diretoria Geral do Campus Avançado Baixada do Sol, Diretoria Sistêmica de Gestão de Pessoas e a Reitoria autorizaram a flexibilização de jornada de trabalho para setores que não satisfazem, cumulativamente, a	Providenciar a regularização do cumprimento da carga horária de 40 horas semanais pelos técnicos pertencentes aos setores de Assistência Estudantil no Campus Baixada do Sol, Coordenação de Atenção à Saúde e Qualidade de Vida do Servidor, Coordenadoria do Administração do Campus Baixada do Sol, Coordenação de Capacitação e Qualificação, Coordenação da Folha de	Medida de aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos

Unidade Auditada e OS	Achados de Auditoria	Causa	Recomendações	Tipologia do Resultado
		todos os critérios estabelecidos no art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.	Pagamento, Coordenação da Gestão de Pessoas, Coordenação de Legislação e Normas, Diretoria de Políticas de Graduação, Diretoria de Política de Educação Profissional e da Auditoria Interna.	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Santa Catarina 201800576	Concessão da flexibilização da jornada de trabalho sem a devida comprovação do cumprimento dos requisitos necessários para elegibilidade do setor.	Inexistência de estabelecimento de diretrizes mínimas que balizem, tanto a instrução do processo de solicitação de concessão de flexibilização da jornada de trabalho, quanto a análise a ser realizada pelas instâncias competentes.	Revisar a Resolução IFSC 2, de 17 de setembro de 2014, tornando-a aderente às normas legais vigentes, posto que somente é possível a flexibilização de jornada quanto presentes, cumulativamente, as seguintes condições: serviço prestado (1ª condição) que exige atividades contínuas (2ª condição) em turnos ou escalas (3ª condição) em período igual ou superior a 12 horas (4ª condição) em função de atendimento ao público ou exercidas em período noturno (5ª condição).	Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Ceará 201800578	Ausência de estudos específicos que estabeleçam quais setores se enquadram nos critérios de horário de trabalho flexibilizado.	Entendimento equivocado da CPCJT, que não observou a necessidade de um estudo específico por setor/ departamento de forma a verificar se as atividades desenvolvidas pelo mesmo, se enquadrariam nos critérios para aprovação do horário flexibilizado para os servidores.	Proceder a realização de estudos em relação às atividades desenvolvidas pelos diversos setores e/ou departamentos existentes nos Campi e unidades de ensino do IFCE, de modo a definir, de forma objetiva, quais possuem características que se enquadrem nos critérios estabelecidos pelo Decreto nº 1.590/1995.	Medida de aperfeiçoamento da capacidade de gerir riscos e de implementação de controles internos
Universidade Federal de São Paulo 201800630	Ausência de ato normativo autorizador da flexibilização da jornada de trabalho para seis horas diárias e trinta horas semanais.	Ausência de formalização, por meio de portarias, das autorizações dadas pela reitora da universidade para a implantação da jornada flexibilizada de trinta horas.	Em relação aos setores em que a jornada de trabalho foi flexibilizada, publicar atos normativos (portarias) autorizadores da flexibilização, contendo, no mínimo, os seguintes elementos: (a) nome dos servidores beneficiados; (b) setor de lotação; (c) atividade a ser desenvolvida; (d) horário de trabalho.	Medida de aperfeiçoamento da transparência

Unidade Auditada e OS	Achados de Auditoria	Causa	Recomendações	Tipologia do Resultado
Fundação Universidade de Brasília 201800639(1)	Generalização da Flexibilização da jornada de trabalho pela gestão atual.	Flexibilização da jornada de trabalho entendida, não como uma exceção à regra da jornada de 40 horas semanais, mas aplicada aos setores independentemente da conformidade com o requisito de que o serviço exija atividade contínua em turnos de 12 ou mais horas ininterruptas, estabelecido pelo Decreto 1.590/1995.	Estabelecer, nos termos do art. 7º da IN MPDG/SGP nº 02/2018, controle eletrônico para avaliação do rigoroso cumprimento da jornada flexibilizada pelos servidores, conforme horário proposto para o adequado atendimento ao público e aprovado nos respectivos processos de concessão de flexibilização.	Medida de aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos

Fonte: Sistema Monitor e Sistema e-Aud da CGU

Além dos dados contabilizados, pode-se considerar também as seguintes ações tomadas pelas unidades a partir das recomendações da CGU: 17 unidades revisaram os atos de concessão; 13 elaboraram ou alteraram a norma existente sobre o assunto; 8 elaboraram ou alteraram os estudos prévios; e 6 revogaram as portarias de concessão. A Fundação Universidade de Brasília, por exemplo, revogou portarias de concessão de setores, aprimorou procedimentos e revisou norma geral até então vigente.

Tendo em vista que a jornada flexibilizada foi considerada irregular em 49 unidades auditadas, o potencial de geração de resultados é grande, sendo possível o aprimoramento da gestão e a melhoria da eficiência das Unidades avaliadas, com ganho de produtividade decorrente da adequada concessão de jornada flexibilizada restrita aos casos previstos e necessários, sendo imprescindível que as Unidades passem a pôr em prática as recomendações exaradas pelas equipes de auditoria.

ANÁLISE

Esse capítulo se divide em tópicos voltados para discussão de causas estruturais para o cenário apontado nos resultados.

1. Utilização indevida de critério de concessão de jornada flexibilizada, quanto ao conceito de atendimento ao público

A previsão de jornada flexibilizada, que consta do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, 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 1.590/1995 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 1.590/1995 como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão e sem atenção aos requisitos exigidos.

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.

Um dos fatores que contribuem para a concessão generalizada da jornada flexibilizada é o entendimento, por parte dos gestores, de que o termo “atendimento ao público” que consta no caput do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 refere-se a qualquer público, interno ou externo, não se levando em consideração o caráter restritivo do instituto.

A definição de público utilizada pelas unidades auditadas baseia-se no 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 da 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.

No entanto, esse conceito está em desacordo com o caráter de exceção do instituto fundamentado no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, o qual deve ser interpretado de forma restrita, com o objetivo de se evitar a generalização da flexibilização da jornada. É interessante esclarecer que o conceito de atendimento a demandas internas é inerente a qualquer órgão da administração pública, assim, no caso de interpretação mais abrangente, todos os órgãos/entidades poderiam flexibilizar suas jornadas nos termos do art. 3º do Decreto 1590/95, o que notadamente não satisfaz à suposição de a jornada de 6 horas ser de caráter excepcional.

Em relação ao requisito “em função de atendimento ao público”, cabe destacar o entendimento trazido pela Nota Técnica (NT) nº 19.663/2018-MP, que submeteu à aprovação a IN MP/SGP nº 02/2018. De acordo com parágrafo 48 da 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 MP/SGP nº 02/2018 apresentou o rol exemplificativo do parágrafo único do art. 18¹, elencando atividades que não são consideradas como atendimento ao público. Assim, os servidores que atuam nessas atividades não podem ter a jornada de trabalho flexibilizada em decorrência do atendimento ao trecho do decreto que se refere ao “atendimento ao público”, porque os serviços executados por eles não são prestados diretamente ao cidadão.

Em consequência dessa interpretação equivocada do instituto, verifica-se um enorme contingente de servidores com jornada fixada de 30 horas semanais ao invés de 40 horas, conforme a regra de contratação no serviço público, o que caracteriza gasto público indevido.

Dessa forma, não há dúvida de que o termo “atendimento ao público” que consta do caput do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 e do art. 17 da IN MP/SGP 02/2018 refere-se ao cidadão que usufrui os serviços públicos prestados pelas Unidades que, no caso das IFES e IFET, são os alunos e outras pessoas que, de alguma forma, se relacionam com as Unidades, excluindo desse conceito servidores ativos e inativos, outros órgãos, fornecedores, entidades de classe entre outros.

¹ IN MP/SGP nº 02/2018. Art. 18. [...]. 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 - SISIP; e IX - de Serviços Gerais - SISG.

2. Uso da flexibilização para fins diversos ao previsto na norma

Conforme redação original do Decreto nº 1.590/1995, a jornada de trabalho de seis horas diárias destinava-se, apenas, aos servidores que trabalhavam no período noturno e às 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, uma vez que os artigos 3º e 4º do referido decreto assim estabeleciam.

Em 2003, por meio da Nota Técnica nº 34/2003/SRH/MP, a Secretaria de Recursos Humanos, atendendo a um pedido do 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.

No entanto, o atingimento desse tipo de objetivo não foi constatado pelas equipes de auditoria nos relatórios analisados, em relação as Universidades Federais e Institutos Federais de Ensino. Poucos foram os casos em que a flexibilização da jornada foi adequadamente empregada.

A possibilidade de concessão de jornada flexibilizada 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 ele 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.

Em relação às condições de elegibilidade dos servidores, são três os requisitos que devem ser atendidos: 1) o servidor deve, efetivamente, exercer as atividades contínuas de atendimento ao público; 2) não pode exercer cargo em comissão ou função de confiança; e 3) deve ser servidor efetivo.

Ademais, a decisão do reitor para a concessão ou não da jornada flexibilizada deve ser fundamentada, preferencialmente, em estudo por ele encomendado que determinarão quais serviços podem ser flexibilizados. Esses estudos devem abordar, entre outros assuntos: 1) a existência de atividades contínuas; 2) a necessidade dessas atividades serem exercidas em regime de turnos ou escalas em período igual ou superior a 12 horas ininterruptas; 3) a identificação das atividades voltadas ao atendimento ao público externo ou desenvolvidas em período noturno; e 4) a mensuração do impacto econômico da flexibilização da jornada.

Com base no estudo citado, o reitor deve analisar se a flexibilização da jornada atende ao interesse público. Em caso afirmativo, ele pode editar a portaria identificando,

individualmente, os servidores que terão a jornada flexibilizada, qual o setor de lotação de cada um, as atividades que estes desenvolverão e o horário de trabalho de cada um.

No entanto, além de não observarem adequadamente os pré-requisitos do art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 e as condições de elegibilidade de cada servidor, as unidades auditadas apresentaram diversos argumentos que não encontram amparo legal para justificar a concessão, entre os quais se podem destacar, resumidamente:

- i) Ampliação do horário de atendimento;
- ii) Melhoria na qualidade de vida dos servidores;
- iii) Melhoria do atendimento do público em geral, interno e externo;
- iv) Fiscalização das empresas que executam atividades em horário estendido;
- v) Atendimento de ligações fora do horário normal de expediente;
- vi) Necessidade de flexibilizar o horário pela existência de atividades relacionadas a outra unidade que flexibilizou;
- vii) Necessidade de início do expediente a partir das 5hs;
- viii) A jornada flexibilizada é um benefício e um elemento de motivação para os TAE;
- ix) Permitir a formação de escala de trabalho aos sábados;
- x) Estabelecimento de três turnos, com atendimento das 7hs às 23 hs.

Como consequência, verificou-se a publicação de portarias por autoridades incompetentes para tal, sem a observância dos elementos mínimos necessários para a concessão da jornada flexibilizada, nas quais foram concedidas a redução de jornada a setores em que o atendimento ao público não é a atividade primordial e que não atendem aos pré-requisitos do Decreto nº 1.590/1995, além do gozo da jornada flexibilizada por servidores que não teriam direito a uma carga horária de 30 horas semanais sem redução do salário e sobre a qual, por muitas vezes, foi exercido controle inadequado acerca de seu cumprimento.

Dessa forma, as evidências coletadas nos relatórios da CGU, permitem concluir que a flexibilização da jornada de trabalho de 8 para 6 horas, resultando em carga horária de 30 horas semanais, está sendo desvirtuada por gestores das Instituições Federais de Ensino, - deixando de ser utilizada como um instituto de gestão da Instituição no atendimento do interesse público para ser utilizada como política interna de benefício indevido aos servidores.

3. Ausência de mecanismos adequados de aferição da qualidade dos atendimentos aos usuários

Algumas unidades, para justificar o uso da flexibilização da jornada, informaram que estão em curso pesquisas de qualidade de atendimento com os usuários. No entanto, a maioria dessas pesquisas mostra-se ineficiente e/ou ineficaz para a aferição da qualidade dos atendimentos prestados aos usuários, uma vez que não refletem a melhora na qualidade do serviço prestado ao cidadão, carecendo de indicadores que objetivamente demonstrem a situação antes e após a flexibilização da jornada.

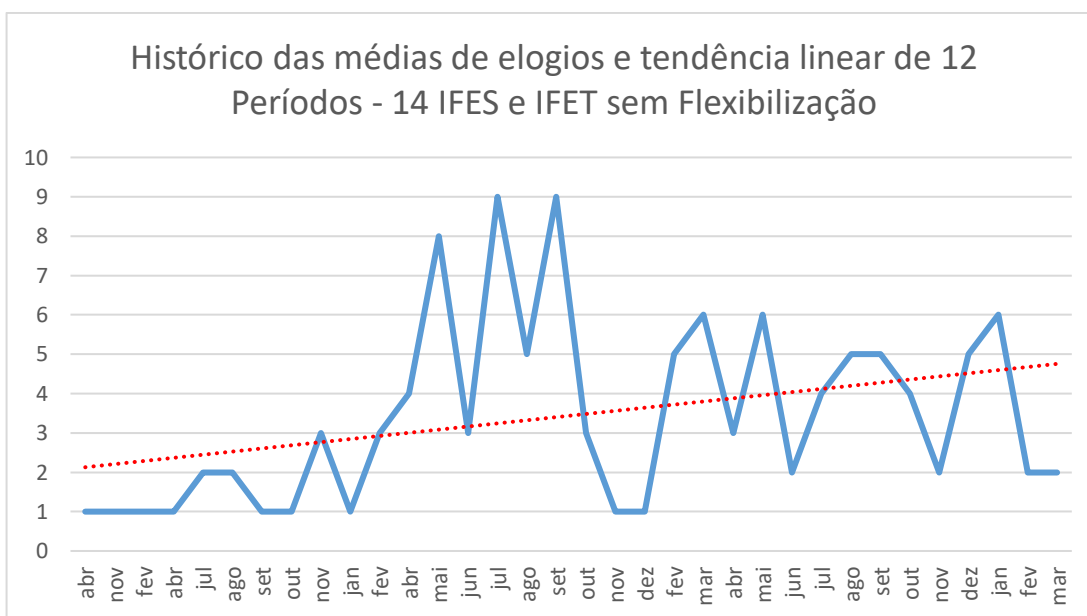
Não há dúvida de que, ao se aumentar a quantidade de horas em que é prestado o atendimento, haverá uma melhora nas pesquisas sobre o atendimento. Apesar disso, entende-se que este não é o melhor indicador para se aferir uma melhora na qualidade do atendimento porque reflete uma maior satisfação em encontrar o atendimento aberto em

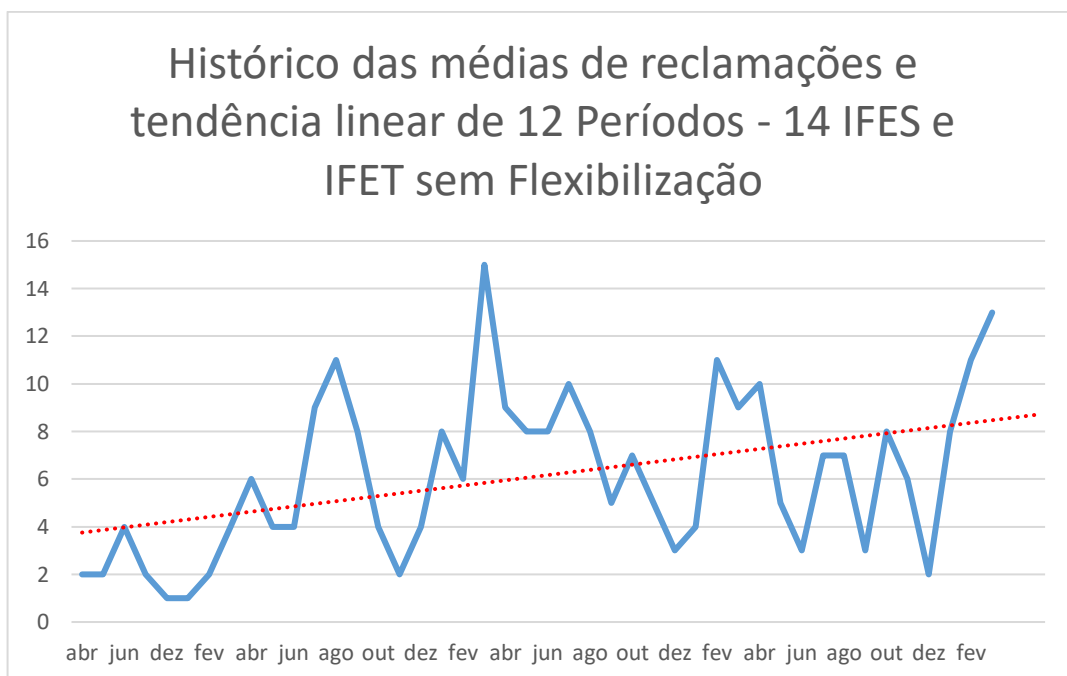
horários nos quais usualmente estariam fechados e não uma melhora na qualidade do atendimento.

-Na ausência de um mecanismo adequado elaborado pelas Unidades para aferição da qualidade dos atendimentos aos usuários, podem-se citar os resultados levantados pelo “Painel Resolveu?” (<http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>) criado pela Ouvidoria-Geral da União. Este painel é uma ferramenta que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) que a Administração Pública recebe diariamente pelo Sistema e-Ouv. O Painel permite pesquisar, examinar e comparar indicadores de forma rápida, dinâmica e interativa.

Com base nos dados desse Painel, foi possível obter as informações acerca de reclamações e elogios sobre o assunto “atendimento” e “atendimento ao público” em 14 das IFES e IFET que não adotaram a flexibilização e em 52 que adotaram a flexibilização, no período de fevereiro de 2016 a março de 2020. Com base nesses dados, foram criadas as seguintes figuras com as respectivas informações:

Figura 1 – Dados sobre reclamações e elogios do Painel Resolveu? sobre o assunto “Atendimento” e “Atendimento ao Público” para 14 IFES e IFET que não adotaram a flexibilização

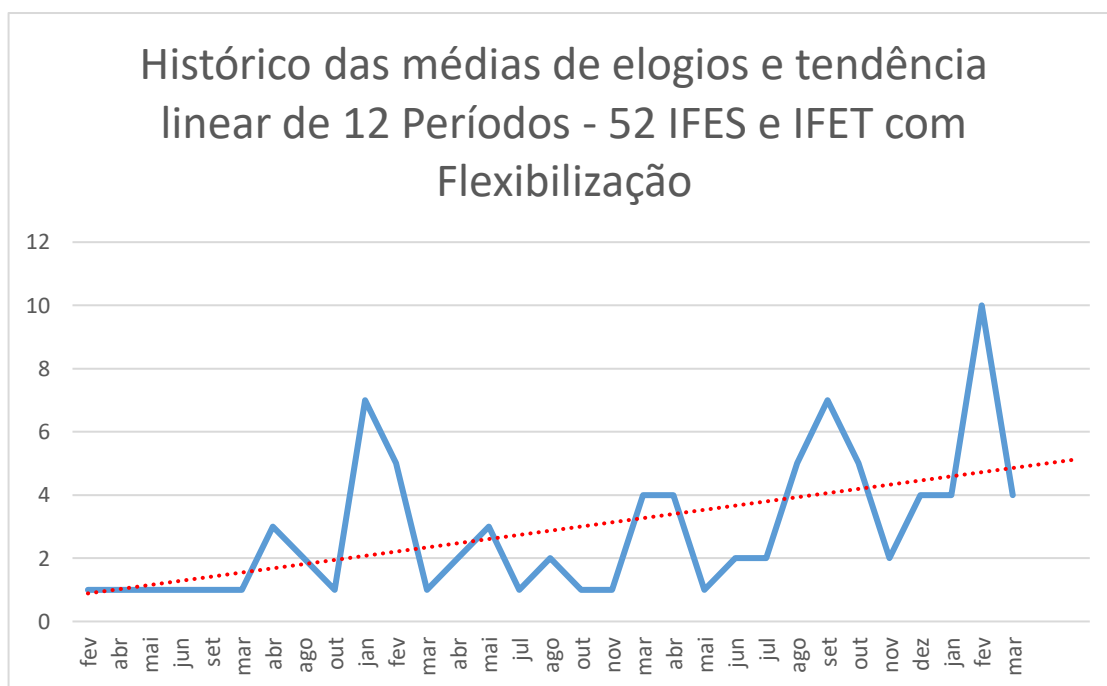


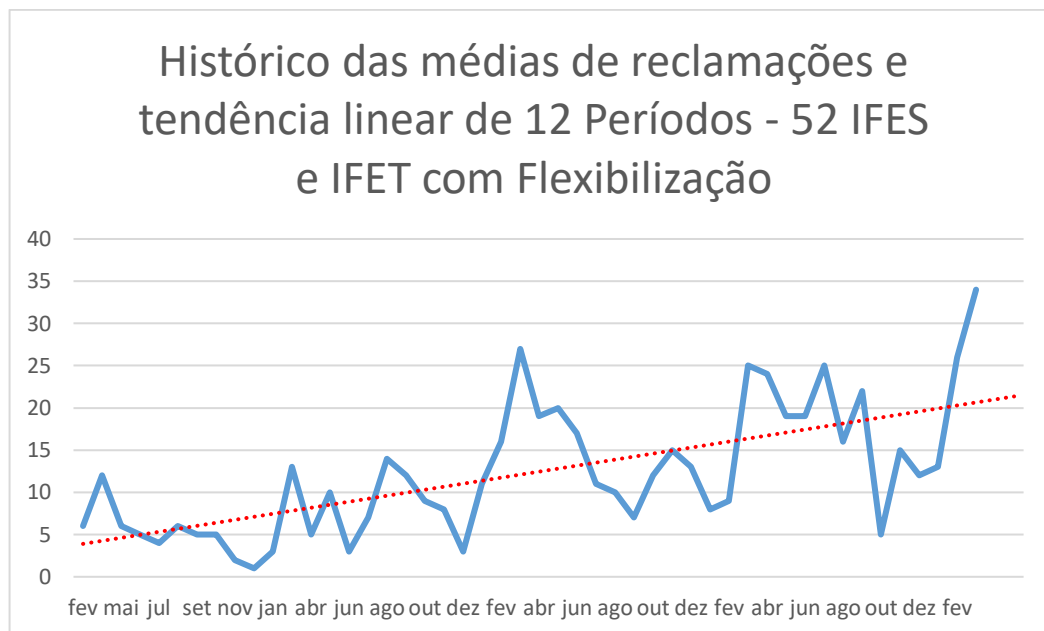


Fonte: Painel Resolveu? Consulta em 10/08/2020. 14 IFES e IFET que não adotaram a flexibilização. Dados de fevereiro de 2016 a março de 2020. Reclamações, Assunto “Atendimento” e “Atendimento ao Público”. Elogios, Assunto “Atendimento” e “Atendimento ao Público”.

Calculando-se a regressão linear dos dados acima, verifica-se que ambos os conjuntos de dados apresentam coeficiente angular positivo, o que indica tendência crescente. No caso dos elogios, calcula-se a inclinação de 0,0796. Já no âmbito das reclamações, calcula-se a inclinação de 0,1097. Conclui-se, portanto, que a tendência linear de aumento das reclamações é superior à tendência de aumento linear dos elogios, numa razão de 1,37.

Figura 2 – Dados sobre reclamações e elogios do Painel Resolveu? sobre o assunto “Atendimento” e “Atendimento ao Público” para 52 IFES e IFET que adotaram a flexibilização





Fonte: Painel Resolveu? Consulta em 10/08/2020. 52 IFES e IFET que adotaram a flexibilização. Dados de fevereiro de 2016 a março de 2020. Reclamações, Assunto “Atendimento” e “Atendimento ao Público. Elogios, Assunto “Atendimento” e “Atendimento ao Público.

Calculando-se a regressão linear dos dados acima, verifica-se que, de forma idêntica aos gráficos anteriores, ambos os conjuntos de dados apresentam coeficiente angular positivo, ou seja, possuem tendência crescente. No caso dos elogios, calcula-se a inclinação de 0,1323. Já no âmbito das reclamações, calcula-se a inclinação de 0,3562. Conclui-se, portanto, que a tendência linear de aumento das reclamações também é superior à tendência de aumento linear dos elogios, numa razão de 2,69, pouco menos que o dobro da razão das unidades que não adotaram a flexibilização.

Comparando-se os resultados das unidades que adotaram a flexibilização com as que não adotaram, verifica-se que a razão entre os coeficientes angulares das retas estimadas para o elogio foi de 1,66 e para a reclamação foi de 3,25. Ou seja, houve aumento nos elogios, de 66%, mas houve um aumento muito maior nas reclamações, de 225%.

Destaque-se que, em todas as situações, utilizou-se o nível de significância de 5,2%.

Ademais, tanto para as unidades que adotaram a flexibilização quanto para as que não adotaram, as manifestações de reclamação são quantitativamente maiores do que os elogios durante todo o período analisado.

Dessa forma, verifica-se que a implantação da flexibilização da jornada de trabalho pelos TAE nos IFES e nos IFET não está acompanhada de uma diminuição no número de reclamações sobre o atendimento prestado por esses servidores.

Constata-se, então, que os gestores das IFES e IFET, além de não atentarem aos requisitos legais para a concessão da jornada flexibilizada, conforme tratado no item anterior desse relatório, a concedem sem que ela esteja associada a um mecanismo de aferição da melhoria da qualidade dos serviços prestados. Salienta-se que, historicamente, a concessão da jornada flexibilizada foi ampliada para promover uma melhoria no atendimento aos cidadãos usuários dos serviços públicos prestados pelas agências do INSS.

Assim, verifica-se a necessidade de estabelecimento de mecanismo de aferição e comprovação da melhoria na qualidade dos atendimentos para a manutenção das flexibilizações autorizadas.

4. Necessidade de observância dos normativos sobre a oferta de serviços públicos digitais

Além da necessidade de instituição de mecanismos adequados de aferição da qualidade dos atendimentos aos usuários, os gestores dos IFES e dos IFET devem considerar as alterações e inovações que estão sendo promovidas por meio dos Decretos nº 8.936/2016, que institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, e nº 10.332/2020, que dispõe sobre a estratégia de governo digital para o período de 2020 a 2022.

Essas normas tem por finalidade, entre outras: permitir ao cidadão a solicitação e o acompanhamento dos serviços públicos sem a necessidade de atendimento presencial; implementar e difundir o uso dos serviços públicos digitais, inclusive por meio de dispositivos móveis; simplificar as solicitações, a prestação e o acompanhamento dos serviços públicos, com foco na experiência do usuário; e dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos.

Assim, para dar consecução a essas finalidades, o art. 4º do Decreto nº 8.936/2016 institui como obrigação a ser cumprida por todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional até o dia 30 de junho de 2021:

- Cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal;
- Cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no portal único gov.br;
- Adotar a ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços da Plataforma de Cidadania Digital, por meio da integração de seus sistemas de atendimento e protocolo, inclusive quanto aos serviços que ainda possuam tramitação física de processos;
- Adotar o mecanismo de acesso da Plataforma de Cidadania Digital na totalidade dos serviços públicos digitais;
- Adotar a ferramenta de avaliação da satisfação do usuário da Plataforma de Cidadania Digital;
- Monitorar e implementar as ações de melhoria dos serviços públicos prestados, com base nos resultados da avaliação de satisfação dos usuários dos serviços;
- Adotar o barramento e interoperabilidade da Plataforma de Cidadania Digital para integração dos sistemas e das bases de dados dos órgãos e das entidades da administração pública federal;
- Adotar a ferramenta de notificação aos usuários da Plataforma de Cidadania Digital na totalidade dos serviços públicos digitais; e
- Adotar a ferramenta de meios de pagamento digitais da Plataforma de Cidadania Digital nos serviços públicos oferecidos no portal único gov.br que envolvam cobrança de taxas do usuário, preços públicos ou equivalentes.

Em relação ao Decreto nº 10.332/2020, o art. 3º estabelece que para a consecução dos objetivos estabelecidos na Estratégia de Governo Digital, os órgãos e as entidades elaborarão os seguintes instrumentos de planejamento:

- I. Plano de Transformação Digital, que conterà, no mínimo, as ações de:
 - a) Transformação digital de serviços;
 - b) Unificação de canais digitais; e
 - c) Interoperabilidade de sistemas;
- II. Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação; e
- III. Plano de Dados Abertos, nos termos do disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.

Em atenção a esses normativos, constata-se a necessidade dos gestores em digitalizar os serviços prestados por suas instituições, o que diminuiria, significativamente, a necessidade de flexibilização da jornada nos IFES e nos IFET, uma vez que os serviços públicos deverão ser simplificados, com foco na experiência do usuário, e passarão a ser prestados, quando possível, sem a necessidade de atendimento presencial.

Assim, não há mais espaço atualmente para a concessão da flexibilização da jornada sem atentar para a possibilidade de se prestar o serviço em formato digital, concedendo a possibilidade aos cidadãos de acessarem e requerem serviços públicos 24 horas por dia, 7 dias por semana.

Dessa forma, entende-se que também deve constar nos estudos prévios à flexibilização a demonstração da impossibilidade e da inconveniência de ser ofertar em formato digital os serviços a serem prestados pelos servidores com jornada flexibilizada.

5. Ausência de mensuração do impacto econômico da flexibilização da jornada

Cabe destacar que em nenhum dos relatórios analisados é informado que as unidades auditadas incluíram nos estudos elaborados a mensuração do impacto econômico da flexibilização da jornada.

Apesar de não constar na lei a obrigatoriedade da análise do impacto econômico para a concessão da jornada flexibilizada, os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, caput dos arts. 37 e 70 da Constituição Federal (CF), devem ser observados por todos os gestores públicos. Assim, ao autorizar a prestação de serviços por seis horas, ao invés de oito, o gestor deve demonstrar o impacto econômico desse ato, apresentando, de forma clara, que a flexibilização implica numa redução na mão de obra disponível em 25% e quanto que este percentual representa nos vencimentos dos servidores autorizados a prestarem a jornada reduzida e, de outro lado, demonstrando os ganhos de eficiência a serem proporcionados com a flexibilização, demonstrando como a adoção de tal medida, além de observar requisitos legais, traria melhorias à gestão.

Ademais, como se trata de um gasto, este, assim como todo o processo de concessão da jornada flexibilizada, deve ser colocado em transparência ativa no site da instituição, para que todos tenham acesso ao nome, cargo, lotação, carga horária e atividades dos servidores autorizados a flexibilizar a jornada, assim como o gasto desse ato.

Apenas a título de exemplo para demonstrar a importância de se mensurar o impacto econômico da flexibilização da jornada, apresenta-se uma estimativa de quanto seria o gasto com essa redução para a União.

Em 2019, a Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina realizou um levantamento dos valores nas folhas salariais dos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina que estão indevidamente com a jornada reduzida. No total, foram identificados, no mês de setembro de 2019, 534 servidores que recebem remuneração baseada em quarenta horas semanais, mas que estão indevidamente com redução de carga horária.

O valor referente aos 25% de tempo de prestação de serviço que foram pagos, mas não foram prestados, correspondeu a R\$ 788.563,45 (setecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e três reais e quarenta e cinco centavos). Assim, na média, cada servidor que está indevidamente com a redução de jornada recebeu, no mês de setembro de 2019, o valor de R\$ 1.476,71 por duas horas diárias de serviço pagas e não prestadas, decorrente de flexibilização indevida. Em agosto de 2019, a UFSC tinha em seus quadros, aproximadamente, 2.000 TAE. Assim, em torno de 25% dos TAE estão com a jornada reduzida de trabalho.

Tendo essas informações como referência, e considerando que, na média, 25% do número total dos TAE estariam com a jornada flexibilizada², é possível estimar o custo total para União. Em 2017, o número de TAE nos IFES e nos IFET era de 137.403. 25% desse total corresponde a 34.350 TAE. Ao multiplicarmos este valor pelo valor de R\$ 1.476,71, que corresponde ao valor médio recebido pelos TAE da UFSC³ referente às duas horas de serviço pagas e não prestadas, chega-se ao valor de R\$ 50.724.988,50/mês de custo de folha de pagamento, decorrente de flexibilização indevida. Ao se multiplicar esse valor por 60 meses, referente a 5 anos, o valor chega a impressionantes R\$ 3.043.499.310,00. Dessa forma, pode-se verificar que a concessão irregular da flexibilização da jornada pode acarretar um gasto bilionário aos cofres da União sem a contrapartida devida, tornando-se em prejuízo à Administração.

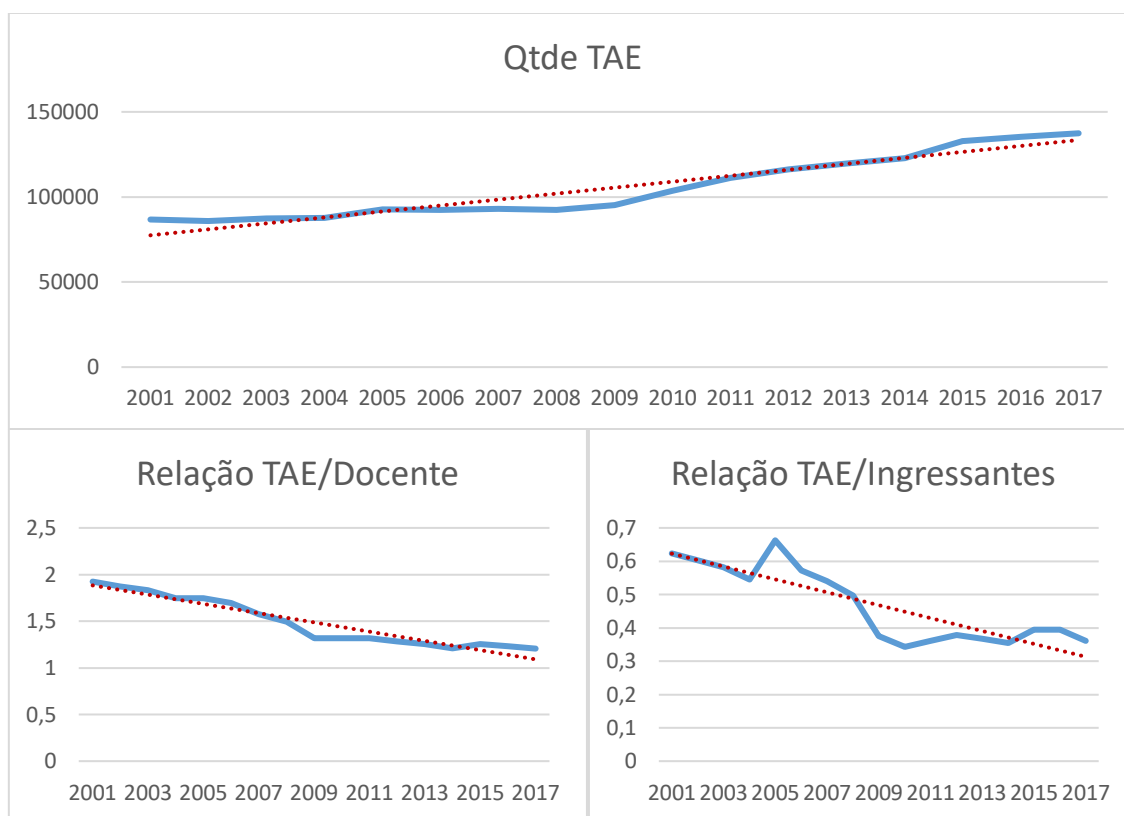
Essa prática pode gerar, além desse gasto, a necessidade de contratação futura de novos servidores. A manutenção de setores abertos por 12 horas, sem a comprovação da real necessidade, gera uma demanda por mais servidores, já que onde era necessário apenas um servidor desempenhando as suas funções por 8 horas, agora será necessária a alocação de dois servidores, cada um trabalhando 6 horas, dobrando o custo para a Unidade.

Além disso, ao se analisar os números de TAE em relação ao número de docentes e em relação ao número de ingressantes, no período de 2001 a 2017, verifica-se a redução proporcional da força de trabalho, que pode ser ainda mais afetada com a redução de jornada.

² Como não se tem o número total de servidores que estão com a jornada flexibilizada, entende-se ser adequado o percentual de 25% para esta estimativa tendo em vista que em várias unidades a flexibilização está sendo generalizada.

³ Valor quantificado com base nos salários dos TAE constantes do SIAPE.

Figura 3 – Quantidade de TAE e a sua proporção com o número de docentes e ingressantes



Fonte: Sinopses da Educação Superior e Censos da Educação Superior.

Em 2001, o número de TAE era de 86.713, enquanto o número de docentes em exercício era de 45.058 e o de alunos ingressantes foi de 139.105, resultando em uma relação de 1,92 TAE/Docente e de 0,62 TAE/Ingressante.

Em 2017, o número de TAE era de 137.403, enquanto o número de docentes em exercício era de 113.907 e o de alunos ingressantes foi de 380.536, resultando uma relação de 1,20 TAE/Docente e de 0,36 TAE/Ingressante.

Verifica-se, dessa forma, que, apesar de o número de TAE ter crescido ao longo dos anos, a sua relação com o número de docentes e com o número de alunos ingressantes vem caindo ano após ano, o que demonstra que, no atual momento, a flexibilização da jornada diminui ainda mais a força de trabalho nos IFES e nos IFET.

Assim, entende-se ser imprescindível a inclusão nos estudos prévios à concessão da flexibilização um tópico sobre o impacto econômico gerado pela autorização da flexibilização da jornada.

RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados acerca do tema e considerando que menos de 50% das recomendações foram atendidas pelos IFES e nos IFET, com fragilidades e concessões indevidas sendo mantidas, gerando gastos antieconômicos e perda de produtividade das Unidades, entende-se que há a necessidade de detalhamento dos normativos legais no sentido de se aperfeiçoar a concessão desse instituto. Além disso, uma clara regulamentação do assunto é de suma importância diante do enorme contingente de servidores que atuam nessas unidades.

À Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP do Ministério da Economia

1 – Editar normativo com regulamentação específica sobre:

- o art. 3º do Decreto nº 1.590/1995 para que fiquem claros os pré-requisitos para a concessão da jornada flexibilizada, mais especificamente da definição do termo “público” que consta neste artigo explicitando que o termo se refere ao público externo (cidadão) e não aos servidores ativos e inativos, outros órgãos, fornecedores, entidades de classe entre outros;
- a necessidade de consideração do impacto financeiro relacionado à concessão das flexibilizações;
- a obrigatoriedade da adoção do ponto eletrônico para os servidores com jornada flexibilizada, conforme determina o art. 7º da IN 02/2018;
- a vinculação da flexibilização da jornada à implementação prévia de melhorias de gestão: cumprimento das exigências do art. 4º do Decreto nº 8.836/2016; implementação do Plano de Transformação Digital do art. 3º do Decreto nº 10.332/2020.

2 – Avaliar a possibilidade de inserção de marcador no SIAPE que indique quais servidores encontram-se com flexibilização de jornada.

Achados nº 1 e nº 2

Ao Ministério da Educação:

1 – Estabelecer um normativo regulador definindo:

- a vinculação da manutenção da flexibilização a padrões de excelência aferidos por indicadores definidos para a melhoria do serviço;
- a vinculação da flexibilização da jornada aos critérios para redimensionamento do Quadro de Referência do TAE (QRTAE);
- a obrigatoriedade de publicar em transparência ativa a listagem contendo relação discriminada de cargos que estão com o horário flexibilizado na instituição.

Achados nº 1 e 2

2 - Encaminhar expediente visando à suspensão da jornada flexibilizada em todas as unidades que estejam contrariando o normativo, ante os alertas da CGU, sob pena de apuração da responsabilidade.

3 – Apurar a responsabilidade dos gestores que insistem na manutenção irregular da jornada flexibilizada.

Achado nº 3

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou responder às seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: A utilização da flexibilização da jornada de trabalho de 8 para 6 horas, resultando em carga horária de 30 horas semanais, está sendo utilizada como política interna de benefícios aos servidores ou como uma política de gestão da Instituição?
- b) Questão 2: As exigências legais estão sendo cumpridas para a concessão da jornada flexibilizada?
- c) Questão 3: Estão sendo gerados benefícios financeiros e não financeiros pelas auditorias da CGU sobre o tema e qual o volume desses benefícios?
- d) Questão 4: Há necessidade de alteração dos normativos legais vigentes sobre a matéria?

No que diz respeito à questão 1, verificou-se que a flexibilização da jornada de trabalho de 8 para 6 horas, resultando em carga horária de 30 horas semanais, está sendo desvirtuada pelos gestores das Instituições Federais de Ensino, deixando de ser utilizada como um instituto de gestão da Instituição no atendimento do interesse público para ser utilizada como política interna de benefício aos servidores.

Em relação à questão 2, verificou-se que as exigências legais para a concessão da jornada flexibilizada não estão sendo cumpridas pelos reitores dos IFES e dos IFET, levando a uma concessão irregular da jornada flexibilizada na maioria dos casos analisados.

No que diz respeito aos impactos gerados pelas ações de controle da CGU, referente à questão 3, verificou-se que já foram contabilizados 11 resultados positivos, sendo quatro resultados financeiros, no valor total de R\$ 114.035.964,15, e sete resultados de aprimoramento da gestão. Calculou-se, ainda, o potencial de R\$ 3.043.499.310,00 de recursos financeiros envolvidos.

Em relação à questão 4, verificou-se a necessidade de alteração dos normativos legais com o objetivo de se aclarar algumas questões relativas à concessão da jornada flexibilizada e de adequar o instituto a novas práticas de governo digital e de transparência.

Assim, a partir da realização do presente trabalho, foi possível constatar a necessidade de implantação de medidas por parte do Ministério da Economia e do Ministério da Educação com o objetivo de diminuir a generalização da jornada flexibilizada, aumentando a força de trabalho disponível nas unidades, e de implantar novas práticas de gestão para a concessão do instituto.

Por fim, cabem destacar as alterações promovidas pela UFPR ao editar a Portaria 643/Reitoria, de 26.11.2018, apresentando uma nova regulamentação da flexibilização na Universidade. Dentre as alterações promovidas, destaca-se o inciso I do parágrafo 1º do art. 3º que definiu público como o corpo discente da UFPR ou o cidadão externo. A Nova regulamentação fez com que o número de servidores em jornada flexibilizada fosse reduzido de 996 para 146, uma redução de, aproximadamente, 85%.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achados nº 1 e nº 2

Manifestação da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP)

A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, por meio da Nota Conjunta SEI nº 12/2020/CGCOP/DEPRO/SGP/SEDGG-ME, de 18.12.2020, apresentou a seguinte manifestação:

6. Quanto as recomendações à SGP, seguem os esclarecimentos pertinentes:

6.1. O art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 assim dispõe:

Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições. (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003)

6.2. Sobre o assunto, informa-se que se encontra em elaboração nesta Secretaria proposta de atualização do citado ato normativo, que tem por objeto, dentre outros aspectos, revisar o art. 3º da norma, de forma a consolidar o entendimento acerca das atividades passíveis de adoção do regime de turnos ou escalas, inclusive com a conceituação dos termos "atendimento ao público" e "trabalho no período noturno".

6.3. Vale destacar que o referido Decreto dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, razão pela qual também se prevê, na proposta de atualização, o estabelecimento de critérios mais claros e objetivos para adoção do controle eletrônico de frequência, de forma a contemplar, no que couber, os servidores com jornada flexibilizada.

6.4. Ademais, a Instrução Normativa nº 2, de 2 de setembro de 2018, também será objeto de atualização, em parte para se adequar às modificações promovidas no Decreto nº 1.590, de 1995, e, ainda, em observância ao que determina o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

6.5. Sobre a necessidade de consideração do impacto financeiro relacionado à concessão das flexibilizações, considerando a relevância do tema, esclarecemos que a respectiva recomendação será ponderada quando da consolidação da proposta de atualização do Decreto.

6.6. No que tange à “possibilidade de inserção de marcador no SIAPE que indique quais servidores encontraram-se em flexibilização de jornada”, esta SGP realizará estudos quanto à melhor forma de implementar o referido marcador no Sistema de Gestão de Pessoas, a fim de contribuir com o controle de flexibilização de jornada, cabendo também esclarecer que a referida implementação dependerá de aprovação orçamentária para tal.

6.7. Em tempo, relevante salientar que, embora a discricionariedade confira certa margem de liberdade ao gestor, não se pode desconsiderar o fato de que os elementos competência, finalidade e forma serão sempre vinculados. Há que se registrar, nesse sentido, que a finalidade sempre é o interesse público, não podendo o gestor praticar o ato com finalidade diversa. Por essa razão, registre-se que serão consideradas todas as observações constantes dos achados 1 e 2 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 823462, quando da revisão dos normativos afetos ao tema, adotando-se todas as providências cabíveis para evitar a perpetuação dos abusos de discricionariedade ora identificados.

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) não apresentou contestação quanto aos dados e às informações apresentadas no relatório preliminar de auditoria, informando que tanto o Decreto nº 1.590/1995, quanto a Instrução Normativa nº 02/2018, estão em processo de revisão e que as observações constantes dos achados 1 e 2 do Relatório de Auditoria nº 823462 serão consideradas. Ademais, informou que realizará um estudo sobre a melhor forma de implementar o marcador no SIAPE, mas já adiantou que a referida implementação dependerá de aprovação orçamentária para tal.

Dessa forma, mantêm-se todas as recomendações propostas à SGP.

Achados nº 1, nº 2 e nº 3

Manifestação do Ministério da Educação

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação, por meio do Parecer nº 622/2020/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, de 29.12.2020, apresentou a seguinte manifestação:

10. Convém destacar que o Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC foi instituído pelo Decreto nº 67.326/1970 e é composto por todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias.

11. Fazem parte do SIPEC o Órgão Central, que atualmente é a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia; os órgãos setoriais e os seccionais. No que diz respeito ao Ministério da Educação e às suas entidades vinculadas, tem-se que esta CGGP atua como órgão setorial e as unidades de gestão de pessoas das entidades vinculadas atuam como órgãos seccionais.

12. Ainda no que concerne à estrutura do SIPEC, destaca-se que o órgão central, a saber, atualmente a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do ME, por força do Decreto nº 9.745/2019, exerce a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Assim, as determinações, análises, orientações e manifestações proferidas pelo mencionado órgão vinculam os órgãos seccionais e setoriais.

13. Desse modo, nos casos em que houver qualquer ato ou documento emitido pela SGP, tratando de assunto relacionado à interpretação e aplicação de legislação de pessoal, esta CGGP não se manifesta de forma contrária ao entendimento do órgão central do SIPEC, o que, no que diz respeito à presente matéria, motivou diversas orientações por parte desta unidade, direcionadas às entidades vinculadas ao MEC.

14. Considerando as manifestações constantes do processo ora em análise, esclarecemos que não restam providências a serem adotadas por esta CGGP no presente momento, uma vez que qualquer medida a respeito da matéria depende das diligências que serão adotadas pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, que, conforme informações dos autos, foi devidamente notificada.

Análise da equipe de auditoria

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP) do Ministério da Educação manifestou-se no sentido de que não haveria providências a serem adotadas no presente momento pela CGGP, uma vez que qualquer medida a respeito da matéria dependeria das diligências a serem adotadas pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) do Ministério da Economia.

Apesar dessa manifestação da CGGP, as recomendações foram emitidas para o Ministério da Educação como um todo, e não apenas à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas. Ademais, entende-se que as recomendações exaradas são importantes para a regularização da flexibilização indevida da jornada de trabalho e que independem da atuação da SGP.

Dessa forma, mantêm-se todas as recomendações propostas ao Ministério da Educação.