



Of. 37-GABIR

Curitiba, 20 de fevereiro de 2014.

Prezado Senhor:

Em atenção ao Ofício nº 38188/2013 CGU-Regional/PR-CGU-PR, de 16.12.2013, que encaminha o Relatório Preliminar de Auditoria nº 201315350, a UTFPR passa a prestar os esclarecimentos formais que o documento possibilita, tendo em vista que não há concordância com seu inteiro teor.

No que tange à anuência, esta UTFPR é favorável ao entendimento da CGU nos aspectos que envolvem os ambientes que possuem atendimento ao corpo discente. Portanto, todos os setores que possuem atendimento direto ao corpo discente, isto é, NUAPE – Núcleo de Apoio Pedagógico –, DEBIB – Departamento de Bibliotecas –, Departamentos Acadêmicos e DERAC – Departamento de Registros Acadêmicos – são incontroversos e há entendimento de ambas as partes que, em todos os câmpus da UTFPR, é possível laborar com jornada de trabalho flexibilizada em 30 horas semanais.

Contudo, a UTFPR discorda de alguns posicionamentos dessa CGU, ainda que escoimados nas orientações da AGU, CGU e TCU. Vejamos.

A AGU estabelece, em seu Parecer nº 08/2011/MCA/AGU, em relação à aplicação do art. 3º do Decreto nº 1.590/95:

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

A aplicação da jornada flexibilizada de trabalho, na UTFPR, não foi de forma generalizada, sem critérios. Para tanto, basta observar que dos 488 ambientes de trabalho previstos na estrutura organizacional e que possuem servidores lotados, incluindo Reitoria e Câmpus, apenas 92 ambientes foram contemplados com a jornada flexibilizada. Isso corresponde a somente 18,8% dos ambientes que possuem servidores lotados.

Além disso, a regulamentação interna aprovada pelo Conselho Universitário (COUNI) possui critérios bem específicos para a concessão, que levam em conta rigorosamente as disposições legais sobre o tema, quais sejam: a) atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público; ou b) trabalho no período noturno. Fica claro, portanto, que não houve aplicação generalizada a todos os servidores técnico-administrativos da UTFPR. Basta uma visita *in loco*, após as 18 horas, para verificação da quantidade de setores que se encontrarão fechados, a exemplo do Gabinete desta

ILMO. SR.
MOACIR RODRIGUES DE OLIVEIRA
CHEFE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARANÁ
CGU-PR
CURITIBA- PR

Reitoria. Além do que, a legislação interna, aprovada pelo COUNI, em harmonia com a legislação federal vigente sobre o tema, está contemplada no art. 207 da Constituição Federal, que prevê, além de outros, que as Universidades gozam de autonomia administrativa, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Cabe destacar a discussão da autonomia universitária e da discricionariedade do gestor em optar pelo que entende ser favorável ao cumprimento da missão institucional. Para tanto, destaca-se o entendimento do próprio TCU, por meio do Acórdão nº 3.553/2010 – 1ª Câmara, a respeito da flexibilização de jornada implementada no âmbito da Anatel, considerando que o tema era de competência da referida Agência Reguladora, por ter considerado na sua autonomia administrativa, a legitimidade normativa para proferir comandos para sua organização interna e o exercício da discricionariedade, nos limites da Lei. Por meio da Nota Técnica nº 654/2010/COGES/DENOP/SRH-MP, a então Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento apresentou Recurso de Reconsideração contrário ao entendimento do TCU, que foi rechaçado por unanimidade.

No Acórdão, o TCU deixa claro que sua análise deve se ater estritamente aos aspectos legais, “sendo defeso ao TCU imiscuir-se em elementos de cunho meramente organizacional ou administrativo da entidade, sob pena de invadir a discricionariedade do gestor e de substituí-lo no seu papel de agente público”. Também foi citada a Reforma Gerencial, que pregou o controle da administração pública em função de resultados, em detrimento do controle de processos, a fim de superar o rigor burocrático de administração centrado no “rígido formalismo de métodos e códigos de conduta”. Tudo isso fortaleceria o princípio da eficiência na gestão pública.

O TCU defende a discricionariedade do dirigente ao adotar critérios diferenciados para a jornada de trabalho em razão de oportunidade e conveniência. Esclareça-se aqui que a UTFPR está agindo rigorosamente na forma prevista no Decreto nº 1.590/1995, na redação dada pelo Decreto nº 4.836/2003, até porque, seu art. 5º, § 1º, determina que “os horários de início e de término de jornada de trabalho [...], observado o interesse do serviço, deverão ser estabelecidos previamente e adequados às conveniências e às peculiaridades de cada órgão ou entidade [...]”. Por derradeiro, a eficiência está antes relacionada com os resultados, em particular o atendimento adequado ao cidadão, que com a rigidez absoluta em termos de horários de trabalho, já que observado o princípio da legalidade.

No que versa ao entendimento da CGU, com fulcro em:

Pergunta - *É permitida a flexibilização da jornada de trabalho para 6 horas diárias e 30 horas semanais indistintamente a todos os servidores técnico-administrativos da IFE?*

Resposta - *Não. A exceção prevista no art. 3º do Decreto nº 1.590/95 deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. O eventual estabelecimento dessa flexibilização como regra geral constitui-se ilegalidade, pois não é razoável supor-se que todos os servidores da IFE lidem diretamente com o público ou trabalhem em período noturno. O cumprimento de jornada de trabalho em regime de seis horas ininterruptas é permitido, apenas, para os serviços que exijam atividades contínuas de atendimento ao público ou período noturno, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, dispensando-se o intervalo para refeições. Para esses casos específicos é obrigatória a afixação, nas dependências da IFE, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem com jornada de 6 horas diárias, constando dias e horários dos seus expedientes. Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar as vinte e uma horas.*

Novamente temos que o argumento indistintamente fica derogado, posto que, conforme já demonstrado, a concessão da flexibilização de jornada foi

responsavelmente criteriosa, com requerimentos, processos e muitas negativas. Sendo que o efeito da “acomodação” da aplicação da flexibilização está fazendo diversos setores retornarem ao regime de tempo integral, conforme poderá ser verificado no Câmpus Cornélio Procópio.

Quanto ao entendimento do TCU, conforme diversos Acórdãos citados no documento da CGU em epígrafe, “*a decisão [de implantação da flexibilização] é discricionária, respeitados os limites vinculantes estabelecidos no Decreto.*” Assim, dentro do poder discricionário, embasando-se na legislação federal vigente, na legislação aprovada pelo COUNI, e na delegação de competência repassada aos diretores-gerais, a UTFPR cumpriu rigorosamente o Decreto, conforme verificado no próprio Acórdão do TCU:

Para análise do presente caso, releva-se que o Decreto 1.590/1995, em seu art. 3º, caput e §§ 1º e 2º, dispôs que a redução de jornada de trabalho só pode ser autorizada se, cumulativamente, foram atendidos os seguintes critérios:

- 1. Os serviços exijam atividades contínuas;*
- 2. O regime de trabalho ocorra por meio de turnos ou escalas;*
- 3. Haja atividade de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, compreendido este último como aquele que ultrapassar às vinte e uma horas.*

Acerca do entendimento sobre o tema abordado na CLT, entende a UTFPR que a legislação conexas somente pode ser aplicada se o tema não houver sido tratado na legislação especial. Portanto, não há que mencionar os critérios da CLT, vinculados à legislação trabalhista, ao regime estatutário, posto que este não proporciona nenhuma possibilidade de negociação contratual. É preciso se ater à escolha da norma aplicável ao caso concreto, sendo que o intérprete deve adotar o critério da especialidade, isto é, *lexspecialis derogat legi generali*, critério este de solução de antinomia normativa.

A CGU, do ponto de vista da UTFPR, sobrepõe-se à compreensão usual, ao propor, no item “E” (pág. 18) que os entendimentos elencados no documento em epígrafe demonstram a necessidade cumulativa dos três critérios previstos no Decreto nº 1.590/1995, na redação dada pelo Decreto nº 4.836/2003. O art. 3º é claro e taxativo ao tratar do tema com a conjunção alternativa **OU**. Não é o caso aqui de discorrer sobre a gramática da língua portuguesa, contudo, as conjunções alternativas expressam ideia de alternância. Ou quer dizer isso ou aquilo e não isso e aquilo. Não se trata, portanto, de aumentar o que a própria lei não prevê, que é a regra básica do princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal (a Administração Pública somente pode fazer o que a lei prevê, sob pena de cometer abuso de poder ou, até mesmo, usurpação de competência, invadindo esfera de atribuições).

A UTFPR está aberta ao público (alunos e sociedade em geral) das 7horas às 23horas. A contar das 7horas da manhã, com ou sem flexibilização de jornada, alguns setores necessitam estar disponíveis para o acolhimento dos alunos e de pessoas externas com as quais interage, com a abertura das salas de aulas, conferência das condições de funcionamento delas, verificação de material de apoio aos docentes, orientação e atendimento aos professores e estudantes de outras instituições, participantes de atividades de extensão, visitantes, fornecedores, pais etc, dentre outras condições. Se vivêssemos num mundo ideal, onde não houvesse depredação do bem público, muitas atividades seriam dispensáveis. Porém, como isso não ocorre, pelo contrário, a intervenção dos controles internos têm de ser cada vez mais extenuantes pela falta de cultura da conservação do bem público, muito se despence com essa etapa.

As aulas se iniciam às 7h30min, sendo que das 7horas em diante, tanto alunos, quanto docentes já buscam encaminhamento de seus reclames. Um docente que possua labor em turno completo (até 12horas), se não dispuser de atendimento no horário do almoço (entre 12horas e 13horas ou variantes desse horário, como 11h30min às 14horas, por hipótese) certamente não conseguirá resolver suas questões funcionais junto à instituição. Aliás, como já exposto no Ofício 330/GABIR-UTFPR, de 5.12.2013, muitas dessas questões funcionais são provocadas pelos próprios órgãos de controle. Alerta-se que a nova liberação de aulas ocorrerá às 17h30min, se o profissional não estiver vinculado ao horário cujas aulas se encerram às 18h40min.

Numa circunstância como a descrita acima, é imprescindível que os ambientes da Universidade possam ter portas abertas durante o horário supostamente denominado de intrajornada. Se não for dessa forma, os servidores técnico-administrativos ficam prejudicados em seu horário de refeição. Novamente observa-se uma condição já explicitada no documento da UTFPR, do qual usual é a interrupção da refeição para que o docente (na maioria das vezes) queira tirar uma dúvida “rapidinho” ou solucionar um problema emergencial. Não importa se lenta ou rapidamente, o horário da refeição serve para descanso do servidor técnico-administrativo, onde quer que ele esteja (dentro da UTFPR, no espaço do Restaurante Universitário, ou em qualquer espaço de alimentação do entorno da Universidade) e não deve ser interrompido para resolução de questões profissionais.

Enfatiza-se o exposto em virtude do qual usual isso é se não houver o atendimento ao público no horário do almoço. Por essa razão, as atividades contínuas, em que o servidor deve estar de prontidão para o serviço não são exclusivas de “caixa de banco” (que, aliás, abandonam seu posto sem nenhum constrangimento sem sequer observar o tamanho das filas!), elas são fundamentais para assegurar a garantia da consecução dos princípios constitucionais expostos no *caput* do art. 37 da Carta Magna.

Portanto, a UTFPR reitera sua posição evidenciando a necessidade de se observar que sejam consideradas contínuas as atividades que precisam ser exercidas das 7 às 20horas, não alcançando, portanto, aquilo que se passou a denominar de atividade noturna – em que pesem os setores que possuem atividade noturna de longa data, e outros que deixaram de exercer atividade noturna por absoluta falta de servidores técnico-administrativos.

Observe-se que a UTFPR nunca reduziu seu horário de funcionamento, a despeito da crescente diminuição do número de servidores ocorrida até o ano de 2008, quando, com a adesão ao REUNI, houve o ingresso de novos servidores (aliás, diga-se de passagem, até a presente data aquém do pactuado em função da absorção havida com o Decreto nº 7.232/2010, que criou o QRSTA). Pelo contrário, as aulas foram aumentadas em cinco minutos cada para recomposição do calendário acadêmico, decorrentes de compensação do movimento paredista, no ano de 2012. Naquele ano, as aulas do turno noturno se encerravam às 23h10min e todo o corpo funcional se empenhou em bem realizar sua atividade profissional.

Por isso, entende esta UTFPR que diminuir “público” para exclusivamente o corpo discente é tornar menor tudo aquilo pelo qual a UTFPR sempre se empenhou e que havia tornado o CEFET-PR um modelo para o Brasil, o que assegurou sua transformação em Universidade Tecnológica. Os indicadores obtidos pela instituição são esforços de todas as áreas, de todos os servidores, de uma gestão séria e focada nos princípios constitucionais.

Por essa razão, a ideia esposada por essa CGU no sentido de criar um “balcão de atendimentos” é, no entendimento da UTFPR, algo completamente antagônico ao princípio constitucional da eficiência. Em que pese a UTFPR ter prezado por esse princípio muito antes dele se tornar constitucional (senão não teria chegado aos indicadores que chegou), não faz o menor sentido levar vários dias para realizar algo que hoje é feito de pronto, de forma eficaz e eficiente. Não existe, na UTFPR, a prática de entregar um documento hoje e voltar dias depois para ver seu resultado. O atendimento frente-a-frente, com praticamente todos os gestores atuando *hands on*, permite que soluções sejam prontamente implementadas, dispensando uma burocracia que apenas faz gerar pilhas de papel e engrossar as pastas funcionais. Portanto “recepção e entrega de demanda” e “execução e entrega de demanda” são ficções burocráticas que, há muito, já se mostraram ineficazes. A grande maioria dos setores sequer possui o balcão físico, pois o objetivo é aproximar e não isolar o usuário do seu interlocutor. Esse modelo de gestão pública (com balcão de atendimento) já é obsoleto desde a década de 1980, sendo que a UTFPR deixou de adotá-lo no início da década de 1990 (tendo sido bastante elogiada pelos servidores que vêm de outros órgãos e ainda mantêm esse modelo).

Atente-se que o princípio da eficiência compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, destacado pela Constituição Federal apenas por razões pragmáticas e políticas que não cabe aqui discorrer. Administrativistas entendem a eficácia como “aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos” e se relaciona com resultados possíveis ou reais da atividade, por um lado, e, por outro, pelos objetivos pretendidos. Pressupõe esse princípio a eficácia do agir administrativo, não se limitando apenas a isso. A eficácia é que vem antes da eficiência. Consiste basicamente em assegurar a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa.

A CGU é prova contumaz de que a UTFPR vem atingindo esses patamares de eficiência. Claro que há muito ainda a melhorar, mas instituir e retornar a um “balcão de atendimento” está completamente fora do atual desenvolvimento institucional. Sem falar que fere frontalmente o Regimento Interno, aprovado pelo COUNI. Essa CGU, com essa proposição, desconsidera o lucro social, que é, em outras palavras, o objetivo do serviço público. Além disso, é preciso levar em conta os *stakeholders*. Fato é que o discente não é o único beneficiário dos serviços da UTFPR, ainda que seja o ensino a atividade fim, mas se não houver a satisfação dos usuários da atividade meio, a atividade fim não se concretiza. Cabe recordar que o TCU tem considerado os *stakeholders* nos indicadores de gestão de pessoas.

Cabe salientar que a UTFPR conseguiu ampliar o horário de atendimento ao público em praticamente todos os seus câmpus sem aumentar o quadro de pessoal. Isso é algo inquestionavelmente benéfico ao público interno e externo.

Diante de todo o exposto, em relação à Recomendação 1, a UTFPR não entende a necessidade de instalar o dito “balcão de atendimento”, tendo em vista que todos os servidores, em respeito ao cargo e ao potencial afeto-cognitivo, atuam no pleno exercício da descrição do cargo prevista na Lei nº 11.091/2005.

Em relação à Recomendação 2, a UTFPR recebeu de todos os câmpus e setores envolvidos, a justificativa da permanência do regime diferenciado, objetivando a

construção coletiva e a participação dos interessados no tema. Devido ao volume de documentos, encaminha-os, em anexo.

No que tange à Recomendação 3, conforme já exposto ao longo do presente Ofício, no sentido de que a exigência cumulativa das disposições do art. 3º do Decreto 1590/1995, na redação dada pelo Decreto nº 4.836/2003, extrapola a exigência legal, por ora, não a acatará, porque, conforme exposto, tem entendimento divergente.

Assim, esta UTFPR aguarda visita *in loco* da CGU, a fim de que verifique cada câmpusem pleno funcionamento e constate, por si, o pleno cumprimento da legislação vigente sobre o tema da flexibilização de jornada dos servidores técnico-administrativos.

Atenciosamente.

LUIZ ALBERTO PILATTI
Reitor em Exercício