

AO CONSELHO SUPERIOR DO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

(Súmula 473 do STF)

As Seções Sindicais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense – Litoral do Vale do Itajaí/SC, Concórdia/SC, Videira/SC, Rio do Sul/SC e Santa Rosa do Sul/SC, doravante denominadas SINASEFE, pessoas jurídicas de direito privado, representadas pelos servidores abaixo assinados, vem à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no 5º, LV, da Constituição Federal, c/c art. 9º, III, da Lei nº 9.784/1999, bem como demais legislação pertinente, para propor o presente

PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO (Portaria nº 2066/2018 – PORT/REIT, de 20/09/2018)

pelos seguintes motivos de fato e de direito.

I. Da urgência.

Considerando a aplicação imediata da Portaria nº 2066/2018, de 20/09/2018, a qual suspendeu o regime de flexibilização em todo o Instituto Federal Catarinense, afetando os horários de atendimento da instituição, em especial os setores que atendem a alunos, gerando diversos transtornos à execução das atividades institucionais, bem como as dúvidas que persistem em relação à exequibilidade das normas previstas na Instrução Normativa nº 02/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, requer seja analisado o presente pedido em caráter de urgência, com antecedência aos demais itens de pauta da 5ª Reunião Ordinária de 2018 do Conselho Superior do IFC.

II. Da competência do SINASEFE.

O SINASEFE é a instância organizativa de base e possui autonomia política, administrativa, econômica, financeira e patrimonial. É constituída pelos servidores federais ativos e aposentados da Educação Básica e Profissional.

Cabe ao SINASEFE a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas, conforme garantia prevista no art. 8º, III, da Constituição Federal.

Além disso, prevê o art. 5º da Lei nº 9.784/1999 que “O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”. Continuando, o art. 9º apresenta rol de legitimados, dentre os quais estão as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos (inciso III). Ademais, pessoas físicas ou jurídicas são legitimadas solicitar a abertura de processo administrativo.

A Constituição Federal assegura a todos o “direito de petição aos Poderes Públicos em **defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder**” (art. 5º, XXXIV, “a”).

Portanto, inexistente óbice para a presente proposição em relação ao SINASEFE, assim como a qualquer pessoa, por se tratar de garantia fundamental conferida pela Constituição Federal.

III. Da competência do Conselho Superior.

O Conselho Superior tem previsão na Lei nº 11.892/2008, a qual instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Dispõe em seu art. 10 que “A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior”.

Sobre o Colégio de Dirigentes, trata-se de órgão de caráter consultivo, composto pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos campi que integram o Instituto Federal (art. 10, § 2º).

O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, é composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal (art. 10, § 3º).

A Lei nº 11.892/2008 não dispõe das competências do Conselho Superior e do Colégio de Dirigentes, conferindo esta atribuição aos Institutos Federais por meio de seus estatutos (art. 10, § 4º).

No âmbito do Instituto Federal Catarinense, em cumprimento à determinação legal, as competências estão previstas no seu Estatuto, aprovado pela Resolução nº 013/2018 do Conselho Superior. As competências estão elencadas no art. 9º que prevê, dentre outras, competência para “Deliberar sobre questões submetidas a sua apreciação” (art. 9º, XII). Portanto, trata-se de rol exemplificativo, não havendo limite de matérias a serem apreciadas pelo Conselho Superior, inclusive às relacionadas ao horário de expediente da instituição.

O art. 10 do Estatuto prevê que o seu funcionamento será definido em regimento próprio. Assim, por meio da Resolução nº 018/2014 do Conselho Superior, foi aprovado o Regimento Interno do Conselho Superior. Quanto às competências, mantém o rol previsto no Estatuto, e reafirma a de “deliberar sobre questões submetidas a sua apreciação”.

Pertinente à competência da autoridade responsável pela emissão da Portaria nº 2066/2018, de 20/09/2018, ato ora questionado, o Estatuto prevê em seu art. 18, *caput*, que “Ao(A) reitor(a) compete representar o IFC, em juízo ou fora dele, bem como administrar, gerir, coordenar e superintender as atividades da instituição”.

O Regimento Geral do IFC, aprovado pela Resolução nº 015/2015 do Conselho Superior, apresenta o seguinte rol de competências do Reitor, em seu art. 38: I – Admitir, aposentar, redistribuir, remover, autorizar a realização de concursos e atos de progressão/alteração relacionados à vida funcional dos servidores; II – Articular com órgãos governamentais a celebração de acordos, convênios, contratos e outros instrumentos jurídicos

com entidades públicas e privadas; III – Conferir graus, títulos e condecorações, bem como assinar os diplomas; IV – Coordenar, controlar e superintender as Pró-Reitorias, Diretorias Sistêmicas e Direções-Gerais dos câmpus; V – Definir políticas, coordenar e fiscalizar as atividades da Instituição; VI – Representar o IFC em juízo ou fora dele; VII – Delegar poderes, competências e atribuições; VIII – Expedir resoluções, portarias e atos normativos, bem como constituir comissões e exercer o poder de disciplina, no âmbito do IFC; IX – Fazer a gestão do Consuper, do Codir, incluindo a posse e convocação dos seus membros, bem como a presidência das sessões, com direito a voto de qualidade; X – Nomear e exonerar os(as) dirigentes para o exercício de cargos de direção (CD), no âmbito do IFC, bem como designar e dispensar as funções gratificadas (FG) integrantes da Reitoria.

Diante disso, observa-se que o objeto do ato questionado (Portaria nº 2066/2018, de 20/09/2018) não trata de competência exclusiva do dirigente máximo da instituição. Ou seja, não há impedimento para que matérias relativas ao horário de atendimento da instituição sejam deliberadas no âmbito do Conselho Superior. Ainda que o fosse, inexistiria impedimento à avocação do assunto pelo Conselho Superior, inclusive para deliberar sobre nulidade ou revogação. Neste sentido, dispõe o art. 10, *caput*, da Lei nº 11.892/2008 que “**A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior**”. Continua, em § 4º, determinando que as competências do Conselho Superior serão definidas no Estatuto das Instituições Federais, não fazendo nenhuma ressalva quanto à competência material.

Portanto, conclui-se pela competência do Conselho Superior para apreciação do presente pedido.

IV. Da Portaria nº 2066/2018, de 20/09/2018.

O ato ora questionado diz respeito à Portaria nº 2066, de 20/09/2018, emitido pela Reitora do Instituto Federal Catarinense, Sônia Regina de Souza Fernandes. Conforme ementa do ato, fundamenta-se na Instrução Normativa nº 02, de 12 de setembro de 2018 e na Nota Técnica nº 19663/2018-MP.

Dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º – SUSPENDER temporariamente os efeitos da Portaria Normativa nº 006/2016, de 04 de julho de 2016, suspendendo assim a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação do Instituto Federal Catarinense.

Antes de prosseguir à análise, importante destacar que a expressão “flexibilização da jornada de trabalho”, utilizada tanto pelo ato questionado quanto pela Portaria Normativa nº 006/2016, deve ser interpretada à luz do que dispõe o Decreto nº 1.590/1995, uma vez que a alteração da jornada do servidor ocorre para atendimento do interesse público, ou seja, não se trata de bem-estar pessoal. Neste sentido, dispõe o art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, o qual determina que a jornada do servidor poderá ser alterada em função do atendimento ao público ou no caso de trabalho noturno. Por isso, o objeto questionado refere-se à alteração do horário de atendimento da instituição, pouco importando a expressão utilizada. Para melhor compreensão, a presente análise fará uso da expressão “flexibilização da jornada”, que é o termo utilizado nas normas internas.

Em continuação, o art. 2º estabelece o seguinte:

Art. 2º – Atendendo o pedido do Colégio de Dirigentes do IFC – CODIR, apresentado em reunião de 18/09/2018, **MANTER**, cautelarmente, a

flexibilização da jornada dos servidores alocados nos serviços de atendimento aos alunos adolescentes na Biblioteca (balcão), CGAE/SISAE e Secretarias Acadêmicas (atendimento e supervisão de adolescentes), que não sejam serviços especializados por estes, desde já, não serem flexibilizáveis nos termos da IN nº 2, de 12/09/2018.

Sobre a redação dos dispositivos citados acima, tem-se os seguintes apontamentos.

IV. a) Do termo “alunos adolescentes” (art. 2º).

O primeiro ponto a ser destacado, que por si já é objeto de nulidade, refere-se ao termo “alunos adolescentes”. O termo possui caráter de restrição, injustificada e, portanto, discriminatória, porquanto limita o atendimento a um público denominado “alunos adolescentes”. A restrição também ocorre quanto ao atendimento prestado pelas Secretarias Acadêmicas, quando se refere ao “atendimento e supervisão de adolescentes”. A Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, refere-se ao termo aluno, não fazendo qualquer distinção. A Lei nº 11.892/2008 (Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.), igualmente, nenhuma distinção faz quando se refere ao termo aluno. Portanto, todos os alunos devem ser atendidos de forma igualitária, inclusive seus representantes legais, sob pena de violação à garantia constitucional prevista no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

IV. b) Dos “serviços especializados” (art. 2º).

A redação do art. 2º determina que serão mantidos em funcionamento através do regime de flexibilização, aplicando-se neste caso a Portaria Normativa nº 006/2016, os “serviços de atendimento aos alunos adolescentes na Biblioteca (balcão), CGAE/SISAE e Secretarias Acadêmicas (atendimento e supervisão de adolescentes), que não sejam serviços especializados por estes, desde já, não serem flexibilizáveis nos termos da IN nº 2, de 12/09/2018”.

Portanto, resta flexibilizado o horário de atendimento nos seguintes setores: Biblioteca (balcão), CGAE/SISAE e Secretarias Acadêmicas (atendimento e supervisão de adolescentes), que não sejam serviços especializados.

Quanto à restrição aos “serviços especializados”, o art. 2º faz referência à IN nº 2, de 12/09/2018.

A Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018, expedida pelo Secretário de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foi publicada no dia 13/09/2018 no Diário Oficial da União, Seção 1, página 100. Esta IN estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais quanto à jornada de trabalho.

A Seção II da IN nº 2/2018 trata do plantão, da escala e do regime de turnos alternados por revezamento. É nesta seção que dispõe sobre a “flexibilização da jornada”.

A respeito dos serviços a serem prestados pelo regime de flexibilização, dispõe em seu art. 15 que “Compete aos Ministros de Estado e aos dirigentes máximos de autarquias e fundações órgãos e entidades autorizar os serviços aos quais se aplicam o plantão, a escala e o regime de turnos alternados por revezamento, respeitada a legislação específica”.

Por sua vez, o art. 17 determina que “No regime de turnos ou escalas em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas em função de atendimento ao público ou

trabalho no período noturno, quando os serviços exigirem atividades contínuas, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar o servidor a cumprir jornada de trabalho de 6 (seis) horas diárias e jornada de 30 (trinta) horas semanais”.

O art. 18 considera atendimento ao público o “serviço prestado diretamente ao cidadão que exijam atividades contínuas em regime de escalas ou turnos, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas”.

Assim, em observação ao Decreto nº 1.590/1995, que trata da jornada de trabalho dos servidores, não se vislumbra nenhuma novidade com relação à possibilidade de atendimento em regime ininterrupto.

Com relação às atividades, a IN nº 2/2018 não considera atendimento ao público as atividades elencadas no rol do parágrafo único do art. 18. Não faz nenhuma referência a serviços especializados, tampouco restrição ao atendimento ininterrupto.

O Decreto nº 1.590/1995 também não apresenta restrição a “serviços especializados”.

A Portaria Normativa nº 006/2016, que instituiu o regime de flexibilização no IFC, nenhuma referência faz a “serviços especializados”.

Trata-se, portanto, de restrição ilegal, cujo termo sequer é definido na Portaria nº 2066/2018, causando prejuízo ao atendimento dos setores referidos no seu art. 3º, tendo em vista que a omissão quanto ao seu conceito dá margem a interpretações equivocadas.

Ademais, equivocada é a interpretação que se dá a serviço especializado quando é relacionado à nomenclatura de determinados cargos. Se há serviço especializado, este deve ser relacionado a determinado setor e não ao cargo ocupado pelo servidor. Assim, especialmente quanto aos setores citados no art. 3º, a flexibilização ocorre em relação a todos os servidores ali localizados.

Isso porque, o atendimento disponível ao aluno é realizado por equipe multiprofissional, cujos profissionais desempenham atividades peculiares à instituição de ensino, e não atividades estritas à determinada profissão. As atividades, portanto, não são desempenhadas de forma individualizada, de acordo com as particularidades de cada profissão, mas estão relacionadas às peculiaridades de uma instituição de ensino. Assim, por exemplo, um psicólogo não exerce atividades típicas de um consultório da iniciativa privada, mas sim de acordo com o contexto das instituições de ensino e em conjunto com demais profissionais.

Além disso, a própria Portaria Normativa nº 006/2016 define setor como “Unidade administrativa que agrega diferentes serviços de acordo com as especificidades de atendimento de cada público e na qual os servidores desempenham suas atividades” (art. 2º, “c”).

Portanto, a restrição trazida na Portaria nº 2066/2018 é ilegal uma vez que inova o ordenamento jurídico, trazendo restrições não previstas nas normas a que se submete.

IV. c) Da suspensão da flexibilização.

O regime de flexibilização no IFC foi instituído pela Portaria Normativa nº 006/2016. Esta norma prevê jornada flexibilizada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais e 6 (seis) horas diárias. Este regulamento prevê uma série de regras para a implementação da flexibilização. Com o objetivo de evitar que a sua implementação ocorra de maneira indistinta, o art. 2º trouxe a definição de setor, considerado como “Unidade administrativa que agrega diferentes serviços de acordo com as especificidades de atendimento de cada público e na qual os servidores desempenham suas atividades”.

Importante destacar que no IFC cada unidade administrativa (setor) submete-se à análise de viabilidade do regime flexibilizado, ou seja, além da não aplicação indistinta a todo o IFC, a avaliação tem por referência a menor unidade administrativa.

Atentando-se à necessidade da não implementação indistinta, o art. 9º determina que “Cada *campus* e a Reitoria, considerando as particularidades das Unidades que os compõem, definirão os setores que terão a jornada flexibilizada para 30 (trinta) horas semanais, em função da natureza do serviço, do interesse público e do cumprimento do disposto no *caput* do artigo 3º, bem como os turnos que deverão ser cumpridos nos respectivos setores e nos serviços/atividades”.

Além disso, a Portaria Normativa nº 006/2016 previu que todas as solicitações de regime flexibilizado serão analisadas por comissões. Para isso, ficou determinada a criação de Comissão Consultiva Local em cada *campus* e Reitoria (art. 9º).

Também foi prevista a criação da Comissão Consultiva Central, responsável pela implantação, acompanhamento e avaliação da jornada de trabalho de 30 (trinta) horas, bem como assessoramento às comissões consultivas locais e aos casos omissos da Portaria (art. 9º, § 3º).

O trâmite para a implementação está previsto no art. 13, no qual é possível observar que a solicitação deve ser acompanhada de justificativa da necessidade da flexibilização de trabalho.

Destaca-se ainda que a implementação do regime de flexibilização no IFC foi precedida de amplo estudo, realizado pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 1.219, de 07/04/2016, com o objetivo de avaliar a possibilidade de flexibilização da jornada no âmbito do IFC, assim como ocorre em demais instituições de ensino.

Em análise à suspensão do regime de flexibilização através da Portaria nº 2066/2018, observa-se que o ato fundamenta-se tão somente na Instrução Normativa nº 02/2018, bem como na Nota Técnica nº 19663/2018-MP.

Esclarece-se que a Nota Técnica nº 19663/2018-MP refere-se à minuta da IN nº 02/2018, apresentando além do texto normativo sugerido, alguns argumentos que o justificaram. Não se trata, portanto, de norma regulamentando a executoriedade da IN nº 02/2018.

De fato, a IN nº 02/2018 trouxe pontos relacionados ao regime de flexibilização na sua Seção II. Esta Seção dispõe sobre o plantão, escala e regime de turnos alternados por revezamento.

Sobre o regime de flexibilização, a IN apenas reafirma o que dispõe o Decreto nº 1.590/1995, conforme art. 17: “No regime de turnos ou escalas em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, quando os serviços exigirem atividades contínuas, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar o servidor a cumprir jornada de trabalho de 6 (seis) horas diárias e jornada de 30 (trinta) horas semanais”.

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

De acordo com os dispositivos citados, pode-se concluir que as regras instituídas para a flexibilização por meio da Portaria Normativa nº 006/2016 atendem aos requisitos da legislação, inclusive da IN nº 02/2018.

A inovação trazida pela IN nº 02/2018, supostamente ilegal, uma vez que apresenta rol de restrições à flexibilização não previsto na legislação a que se submete, diz respeito ao parágrafo único do art. 18, segundo o qual:

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

I – de Planejamento e de Orçamento Federal;

- II – de Administração Financeira Federal;
- III – de Contabilidade Federal;
- IV – de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- V – de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG;
- VI – de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA;
- VII – de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC;
- VIII – de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP; e
- IX – de Serviços Gerais – SISG.

Apesar de não constar da Portaria nº 2066/2018, de 20/09/2018, divulgada na mesma data aos servidores, a fundamentação que sustenta a suspensão, conforme argumento apresentado pela gestão do IFC em reunião realizada no dia 19/09/2018 com os servidores, no âmbito da Reitoria, trata-se da interpretação dada ao parágrafo único do art. 18 da IN nº 02/2018 para aplicação no IFC. Esta posição foi reiterada pela Gestão do IFC em reunião do dia 26/09/2018 com as Seções Sindicais que assinam este documento.

Como visto, exceto quanto ao rol do parágrafo único do art. 18, nenhuma inovação trouxe a IN nº 02/2018 com relação ao regime de flexibilização. Aliás, apenas reafirma a possibilidade de implementação desse regime. Ainda, a IN nº 02/2018 não retirou do gestor a autonomia quanto à organização da estrutura administrativa para melhor atendimento, de acordo com as peculiaridades de cada órgão/entidade.

O que ocorre, por vezes, é a dificuldade de interpretar a legislação, de modo a adaptá-la à realidade. É o principal desafio de um gestor, o qual muitas vezes acaba por ser pressionado por órgãos de controle e influenciado em suas decisões por assessorias jurídicas que adotam interpretações extremamente restritivas, dificultando o exercício da autonomia e, por fim, tornando o serviço público ineficiente.

No presente caso, nenhuma razão assiste à gestão no ato de suspensão do regime de flexibilização, ocorrido de forma imotivada. Não foram apresentados argumentos plausíveis que justificassem o ato de suspensão. O rol do parágrafo único do art. 18 não apresenta definição suficiente à aplicação imediata no âmbito do IFC, assim como demais instituições de ensino e universidades.

A IN nº 02/2018 é aplicada a toda a Administração direta e indireta, por isso, não há razão para que apenas uma entidade assuma para si uma interpretação que, posteriormente, pode ser revertida e gerar prejuízo à instituição. No caso do IFC, prejuízo ocorre uma vez que a Portaria nº 2066/2018 suspendeu de imediato o regime de flexibilização, possibilitando a continuidade a apenas alguns setores e, ainda assim, de modo confuso e desorganizado, não apresentando regras claras.

Importante ressaltar que o regime de flexibilização não foi declarado ilegal ou proibido, em qualquer âmbito da Administração Pública. Assim, resta clara a ilegalidade do ato de suspensão, o qual ocorreu sem justa motivação.

Naturalmente, a edição de cada ato normativo normalmente é seguida de dúvidas. Em casos mais graves, alguns atos são ilegais e/ou inconstitucionais. Desse modo, a aplicação imediata de cada norma deve ser avaliada com cautela pelos gestores, de modo a evitar maiores prejuízos e sempre tendo em vista a realidade de cada instituição. Ademais, as dúvidas também são comuns aos demais gestores e acabam sendo esclarecidas por meio de notas técnicas. Fato é que a IN 02/2018 já foi retificada após publicação original.

No caso em tela, sequer há um justo motivo para a suspensão do regime de flexibilização. A dúvida de um gestor não é motivo suficiente para a sustação de um ato (flexibilização) que além de não ser ilegal, atende às especificidades da instituição. Agrava-se ainda, no caso, a aplicação imediata da norma em uma instituição de ensino, cessando assim, de imediato, o regime de flexibilização.

V. Dos pedidos.

Diante do exposto, requer:

- a) seja recebido e analisado o presente pedido, em caráter de urgência, antes da pauta estabelecida para a 5ª Reunião Ordinária de 2018 do Conselho Superior do IFC;
- b) seja declarado nulo a Portaria nº 2066/2018, de 20/09/2018 (o ato que suspendeu temporariamente os efeitos da Portaria Normativa nº 006/2016);
- c) a emissão de ato restabelecendo os efeitos da Portaria Normativa nº 006/2016.

Blumenau/SC, 27 de setembro de 2018.

SINASEFE – Litoral do Vale do Itajaí/SC

SINASEFE – Videira/SC

SINASEFE – Concórdia/SC

SINASEFE – Rio do Sul/SC

SINASEFE – Santa Rosa do Sul/SC