



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER nº 00623/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.005059/2018-81**

**INTERESSADOS:** SUBSECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA CULTURA (SGE/SE/MINC)

**ASSUNTOS:** EXAME DE MINUTA DE ATO NORMATIVO A SER FIRMADO PELO MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA.

**EMENTA:** Exame de minuta de portaria ministerial que instituirá o projeto-piloto do teletrabalho no âmbito do Ministério da Cultura - MinC, como ferramenta de gestão, com o fito de promover eficiência, eficácia e efetividade das ações deste Ministério. II – Art. 87, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. III - Análise dos elementos do ato administrativo: competência, finalidade, motivo, objeto e forma. IV - Juridicidade da proposta. Aprimoramentos redacionais e de legística apresentados na minuta anexada à presente manifestação jurídica.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

## **I. RELATÓRIO.**

1. A Subsecretaria de Gestão Estratégica da Secretaria-Executiva deste Ministério – SGE/SE/MinC encaminhou a esta Consultoria Jurídica, para análise e emissão de parecer, minuta de portaria ministerial que visa instituir o projeto-piloto do teletrabalho no âmbito do MinC, como ferramenta de gestão e promoção de eficiência, eficácia e efetividade nas ações desenvolvidas por esta Pasta Ministerial.
2. Como é cediço, o teletrabalho se refere a uma forma laboral baseada na flexibilidade e na descentralização do ambiente para a sua realização, com apoio das tecnologias da informação e comunicação, que tem por escopo precípua promover a melhoria da qualidade de vida do colaborador, o aumento da produtividade e a redução de custos na organização pública ou privada.
3. Nesse esteio, a Organização Mundial do Trabalho delineou o teletrabalho como uma forma de trabalho efetuada fora do espaço laboral do empregador, remunerado, para a elaboração de um produto ou prestação de um serviço, conforme especificado pelo empregador, independente de quem fornece os insumos necessários para tal, a não ser que a pessoa tenha um grau de autonomia e independência econômica para ser considerado trabalhador independente segundo as leis nacionais.
4. Forte nas premissas da nova modelagem de trabalho e com o fito de instituí-la no âmbito desta Pasta, a área de gestão estratégica do MinC elaborou a excelente Nota Técnica CODEP/CGMOR/SGE/SE nº 35/2018 (SEI 0539293), em que apresenta suas conclusões sobre a pesquisa realizada acerca do teletrabalho na Administração Pública, demonstrando os resultados obtidos/esperados pelos órgãos que já implementaram tal prática, quais os requisitos a serem levados em conta para o êxito da iniciativa e ainda quais foram as principais restrições que as unidades que implementaram o teletrabalho impõem para que o servidor possa participar desse tipo de modalidade de prestação de

serviço público, bem como foram acostadas aos autos normas de teletrabalho editadas no âmbito de diversos órgãos públicos.

5. Por oportuno, é digno de nota que já houve manifestação deste Órgão da Advocacia-Geral da União no bojo do processo em análise, no que se refere à regularidade processual, bem como às minutas consolidadas nos Documentos SEI nº 0586877, 0586882 e 0586886.

6. Registro que o muito bem lançado Parecer Jurídico nº 00397/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Julio Cesar Oba, opinou por não haver vícios legais que impedissem o regular trâmite da minuta analisada, desde que atendidas as seguintes recomendações:

S.m.j., a minuta se encontra adequada aos requisitos do Decreto nº 9.191/2017, que estabelece diretrizes para a elaboração e redação de atos normativos de órgãos do Poder Executivo Federal e da Instrução Normativa MARE nº 5/1998. Porém, entendemos pertinente sugerir que a área demandante promova alguns ajustes na minuta de Portaria apresentada ou apresente as suas razões para não adotar o sugerido por esta Conjur:

a) não resta claro o significado do termo “regime integral” no §2º do art. 1º, sugere-se que complemente-se o termo, ou só se for o caso, conste a conceituação no art. 2º da mesma Portaria. E ainda, por tratar-se de projeto piloto não seria adequado prever a possibilidade de que a opção pelo teletrabalho pudesse ser realizado apenas parcialmente?

b) O art. 4º, prevê que haveria estabelecimento de metas diárias, todavia o Anexo I apenas prevê metas semanais e mensais, deve a área técnica verificar se é pertinente manter ou não o estabelecimento de metas diárias.

c) O art. 6º estabelece que a meta de desempenho do servidor em regime de teletrabalho, será no mínimo de 20% superior, na Nota Técnica 35/2018, consta que os demais órgãos têm adotado o percentual de 15%, inclusive este foi o percentual previsto no projeto piloto aplicado na Coordenação de Admissibilidade da SEFIC (SEI 0539265), porém consta também que o Ministério do Planejamento pretende editar um normativo estabelecendo regras gerais para os órgãos do poder executivo fixando um percentual mínimo de 25%. Deve a área técnica verificar qual é o percentual mínimo mais adequado com as devidas justificativas e se for o caso, prever qual o procedimento a ser adotado caso o Ministério do Planejamento venha adotar um percentual mínimo maior do que o previsto na Portaria do MinC.

c.1) o art. 6º estabelece que a meta de desempenho para quem esteja em regime de teletrabalho, que deverá ser superior a estabelecida para os servidores que executarem as mesmas atividades no MinC. Há algum documento de pactuação de cumprimento de metas para os servidores que exercem suas atividades no MinC ou qual será o mecanismo adotado para a verificação se o pactuado com quem esta em regime de teletrabalho esta em conformidade com o desempenhado pelos servidores que não estão em regime de teletrabalho?

d) no Art. 7º previu-se ao servidor em regime de teletrabalho a faculdade de prestar os serviços nas dependências do MinC, deve a área técnica avaliar a pertinência de incluir um parágrafo único estabelecendo se tal procedimento alterará ou não a meta pactuada.

e) no art. 12 que trata do auxílio-transporte, não resta claro se tal ressarcimento será devido apenas quando o servidor for convocado ou todas as vezes em que o servidor exercer a faculdade de desenvolver as suas atividades no MinC e, ainda, considerando que deverá haver registro da frequência, neste caso o servidor terá de cumprir a carga horária de 8 horas ou não?

f) no art. 14 deverá ser revisto o disposto no inciso IV, considerando que o *caput* estabelece que o CGT possui função consultiva, e que a consolidação dos relatórios trimestrais também constam como atribuição da COGEP (parágrafo único do art. 17), mostra-se mais compatível que o CGT avalie tais relatórios.

g) no art. 15 sugere-se a seguinte redação:

“Art. 15. O Projeto de Teletrabalho de cada unidade deverá ser submetido ao CGT 30 (trinta) dias **antes** do início do teletrabalho.”

h) ainda quanto ao art. 15, não resta qual a finalidade do comando previsto em tal artigo, basta a submissão ao CGT ou o CGT/Secretária-Executiva terá que manifestar-se sobre o projeto para que o mesmo possa ser iniciado? Deve ser ressaltado que o disposto no §1º do Art. 1º não resta claro se o Ato autorizativo da Secretária-Executiva dar-se-á somente após a análise do projeto de teletrabalho ou se o ato autorizativo é condição para a apresentação dos projeto de teletrabalho por parte da unidade organizacional.

i) O art. 21 trata do cumprimento de metas, deve ser verificada a pertinência de estabelecer um critério de avaliação no tocante ao descumprimento de metas e o grau de complexidade de tarefas conforme previsto no anexo II ( formulário de pactuação de atividades e metas).

j) quanto ao art. 23 cabe a seguinte observação, como a implantação do SEI é relativamente recente, deve ser verificado se seria pertinente incluir o procedimento a ser adotado no caso de processos físicos, sugere-se que neste caso utilize-se como modelo, o adotado pelos tribunais como, por exemplo: STF.

k) Deverá ser compatibilizada a redação do § 2º do art. 1º com o do art. 25, pois no § 2º prevê-se que a duração será de 12 meses, e do art. 25 prevê ações que serão executados ao final de cada ano (isso independe do prazo em que o projeto foi iniciado?) , ou seja, pela redação do § 2º entende-se que há um termo para encerrar, qual seja, 12 (doze) meses, enquanto que no art. 25 passa a ideia de perenidade. Qual é a real intenção? Pretende-se eventualmente prorrogar-se o projeto piloto?

l) deverá ser verificada a pertinência de incluir dispositivos sobre como será levado a efeito a avaliação da fins da GDAC.

m) no Anexo I, que trata do projeto de teletrabalho a questão da produtividade diária é mencionada nos pré-requisitos e objetivo específico, todavia não consta da tabela de síntese do projeto, Um outro ponto a ser verificado é o relativo ao grau de complexidade da tarefa que não é mencionado e também não é considerado na média dos processos analisados e a aplicação do percentual de 20%, isso é relevante ou não?

n) No anexo II formulário de pactuação de atividades e metas existe a previsão de que as atividades serão classificadas em grau de complexidade com metas e prazos distintos como isso será considerado no caso de não atingimento da meta e eventual desconto salarial ou ainda no caso de qualidade da atividade ser considerada insatisfatória? Neste formulário consta ainda a declaração sobre o atendimento das não vedações e disponibilidade de recursos e ainda deverá ser complementado seja na declaração ou seja como anexo, os requisitos tecnológico mínimos a serem observados pelo servidor pactuante.

o) quanto ao formulário de acompanhamento de atividades e metas, questiona-se se não seria mais adequado que o mesmo fosse individualizado por servidor.

7. Por sua vez, a Nota Técnica CODEP/CGMOR/SGE/SE nº 82/2018 atendeu a todas as ponderações jurídicas e agregou inúmeras justificativas ao que fora esposado pelo membro da Advocacia-Geral da União – AGU no citado parecer. *Verbis*:

Em atendimento aos questionamentos colocados no item 6 pelo parecer supramencionado, prestamos os esclarecimentos nos próximos parágrafos, todos relativos ao **item 6** do documento.

**Subitem "a":** *"não resta claro o significado do termo 'regime integral' no §2º do art. 1º, sugere-se que complemente-se o termo, ou só se for o caso, conste a conceituação no art. 2º da mesma Portaria. E ainda, por tratar-se de projeto piloto não seria adequado prever a possibilidade de que a opção pelo teletrabalho pudesse ser realizado apenas parcialmente"?*

**Resposta:** o termo “regime integral” refere-se à jornada integral de trabalho na qual o servidor encontra-se subordinado, de acordo com as hipóteses previstas na legislação para cada situação. Com o objetivo de simplificar o monitoramento do piloto, a área técnica optou por conceder o teletrabalho apenas integralmente em relação à jornada, o que não impede que no futuro, caso o piloto seja bem sucedido, adote-se o teletrabalho em regime parcial ou misto – no qual o servidor exerce suas atividades presencial e remotamente. A minuta será revisada para esclarecer melhor o termo em questão, conforme orientação do parecer.

**Subitem "b":** *"o art. 4º, prevê que haveria estabelecimento de metas diárias, todavia o Anexo I apenas prevê metas semanais e mensais, deve a área técnica verificar se é pertinente manter ou não o estabelecimento de metas diárias".*

**Resposta:** a minuta será corrigida para uniformizar a exigência de metas semanais e mensais, de acordo com o que dispõe o item “Metas” Anexo I do documento.

**Subitem "c":** *"o art. 6º estabelece que a meta de desempenho do servidor em regime de teletrabalho, será no mínimo de 20% superior; na Nota Técnica 35/2018, consta que os demais órgãos têm adotado o percentual de 15%, inclusive este foi o percentual previsto no projeto piloto aplicado na Coordenação de Admissibilidade da SEFIC (SEI 0539265), porém consta também que o Ministério do Planejamento pretende editar um normativo estabelecendo regras gerais para os órgãos do poder executivo fixando um percentual mínimo de 25 %. Deve a área técnica verificar qual é o percentual mínimo mais adequado com as devidas justificativas e se for o caso, prever qual o procedimento a ser adotado caso o Ministério do Planejamento venha adotar um percentual mínimo maior do que o previsto na Portaria do MinC".*

**Resposta:** a minuta será ajustada para prever mudança no percentual mínimo caso ocorra a hipótese de o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão majorar o percentual

mínimo superior de desempenho para quem estiver em regime de teletrabalho.

**Subitem "c1":** *"o art. 6º estabelece que a meta de desempenho para quem esteja em regime de teletrabalho, que deverá ser superior a estabelecida para os servidores que executarem as mesmas atividades no MinC. Há algum documento de pactuação de cumprimento de metas para os servidores que exercem suas atividades no MinC ou qual será o mecanismo adotado para a verificação se o pactuado com quem está em regime de teletrabalho está em conformidade com o desempenhado pelos servidores que não estão em regime de teletrabalho"?*

**Resposta:** conforme definido no Anexo I da minuta, no Projeto de Teletrabalho a unidade organizacional deverá indicar a produtividade atual para calcular o percentual superior de desempenho para o regime de teletrabalho, além dos procedimentos monitoramento das metas pactuadas.

**Subitem "d":** *"no Art. 7º previu-se ao servidor em regime de teletrabalho a faculdade de prestar os serviços nas dependências do MinC, deve a área técnica avaliar a pertinência de incluir um parágrafo único estabelecendo se tal procedimento alterará ou não a meta pactuada".*

**Resposta:** a minuta será revisada para incluir dispositivo sobre o impacto nas metas pactuadas caso o servidor em regime de teletrabalho opte por prestar seus serviços nas dependências do MinC.

**Subitem "e":** *"no art. 12 que trata do auxílio-transporte, não resta claro se tal ressarcimento será devido apenas quando o servidor for convocado ou todas as vezes em que o servidor exercer a faculdade de desenvolver as suas atividades no MinC e, ainda, considerando que deverá haver registro da frequência, neste caso o servidor terá de cumprir a carga horária de 8 horas ou não"?*

**Resposta:** após consulta à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - COGEP/SGE/SE, esclarecemos que o fato gerador do pagamento do auxílio-transporte é o deslocamento do servidor, de sua residência para o local de trabalho e vice-versa, o que torna o pagamento devido tanto no caso quando o servidor for convocado, como nas vezes em que exercer a faculdade de desenvolver suas atividades no MinC, de acordo com a metodologia prevista no art. 2º do Decreto nº 2.880, de 15 de dezembro de 1998. Nesse sentido, a redação do art. 12 da minuta será ajustada para deixar mais claro as situações para concessão do benefício no contexto do teletrabalho.

**Subitem "f":** *"no art. 14 deverá ser revisto o disposto no inciso IV, considerando que o caput estabelece que o CGT possui função consultiva, e que a consolidação dos relatórios trimestrais também constam como atribuição da COGEP (parágrafo único do art. 17), mostra-se mais compatível que o CGT avalie tais relatórios".*

**Resposta:** a minuta será corrigida para estabelecer a competência de análise dos relatórios trimestrais apenas ao CGT.

**Subitem "g":** *"no art. 15 sugere-se a seguinte redação: 'Art. 15. O Projeto de Teletrabalho de cada unidade deverá ser submetido ao CGT 30 (trinta) dias antes do início do teletrabalho'".*

**Resposta:** acatamos a redação proposta ao art. 15 da minuta.

**Subitem "h":** *"ainda quanto ao art. 15, não resta qual a finalidade do comando previsto em tal artigo, basta a submissão ao CGT ou o CGT/Secretaria-Executiva terá que manifestar-se sobre o projeto para que o mesmo possa ser iniciado? Deve ser ressaltado que o disposto no §1º do Art. 1º não resta claro se o Ato autorizativo da Secretaria-Executiva dar-se-á somente após a análise do projeto de teletrabalho ou se o ato autorizativo é condição para a apresentação dos projeto de teletrabalho por parte da unidade organizacional".*

**Resposta:** os comandos dos artigos citados referem-se a atos distintos no âmbito do normativo que regulará o projeto-piloto de teletrabalho. O § 1º do art. 1º trata-se de autorização prévia, realizada pela Secretaria-Executiva, das unidades administrativas do MinC que poderão ofertar o teletrabalho aos seus servidores. Já o art. 15 refere-se à análise dos Projetos de Teletrabalho pelo CGT apresentados por aquelas unidades previamente autorizadas.

**Subitem "i":** *"o art. 21 trata do cumprimento de metas, deve ser verificada a pertinência de estabelecer um critério de avaliação no tocante ao descumprimento de metas e o grau de complexidade de tarefas conforme previsto no anexo II (formulário de pactuação de atividades e metas)".*

**Resposta:** a redação do art. 21 será ajustada para que se considere a complexidade das atividades no processo de estabelecimento de metas e seus respectivos prazos.

**Subitem "j":** *"quanto ao art. 23 cabe a seguinte observação, como a implantação do SEI é relativamente recente, deve ser verificado se seria pertinente incluir o procedimento a ser adotado no caso de processos físicos, sugere-se que neste caso utilize-se como modelo, o adotado pelos tribunais como, por exemplo: STF".*

**Resposta:** à redação do art. 23 serão adicionadas regras para a retirada de processos, de acordo com orientações repassadas pela Coordenação de Documentação e Informação - CODIN/CGCON/SPOA/SE do MinC.

**Subitem "k":** *"Deverá ser compatibilizada a redação do § 2º do art. 1º com o do art. 25, pois no § 2º prevê-se que a duração será de 12 meses, e do art. 25 prevê ações que serão executados ao final de cada ano (isso independe do prazo em que o projeto foi iniciado?), ou seja, pela redação do § 2º entende-se que há um termo para encerrar; qual seja, 12 (doze) meses, enquanto que no art. 25 passa a ideia de perenidade. Qual é a real intenção? Pretende-se eventualmente prorrogar-se o projeto piloto?"*

**Resposta:** a redação do art. 25 da minuta de portaria será ajustada para contemplar apenas o período previsto do piloto, de doze meses.

**Subitem "l":** *"deverá ser verificada a pertinência de incluir dispositivos sobre como será levado a efeito a avaliação da fins da GDAC".*

**Resposta:** será incluído no texto da minuta dispositivo (art. 22) que esclareça a aplicação dos critérios de avaliação de desempenho individual das gratificações para os servidores em regime de teletrabalho.

**Subitem "m":** *"no Anexo I, que trata do projeto de teletrabalho a questão da produtividade diária é mencionada nos pré-requisitos e objetivo específico, todavia não consta da tabela de síntese do projeto, Um outro ponto a ser verificado é o relativo ao grau de complexidade da tarefa que não é mencionado e também não é considerado na média dos processos analisados e a aplicação do percentual de 20%, isso é relevante ou não?"*

**Resposta:** de acordo com o esclarecimento prestado ao subitem "b", a minuta será corrigida para uniformizar a exigência de metas semanais e mensais. Por se tratar de um quadro-síntese, o detalhamento da pactuação das metas, com prazos e graus de complexidade, está previsto no Anexo II da minuta, que deverá ser apresentado em conjunto para que a unidade e o servidor possa participar do projeto-piloto.

**Subitem "n":** *"no anexo II formulário de pactuação de atividades e metas existe a previsão de que as atividades serão classificadas em grau de complexidade com metas e prazos distintos como isso será considerado no caso de não atingimento da meta e eventual desconto salarial ou ainda no caso de qualidade da atividade ser considerada insatisfatória? Neste formulário consta ainda a declaração sobre o atendimento das não vedações e disponibilidade de recursos e ainda deverá ser complementado seja na declaração ou seja como anexo, os requisitos tecnológico mínimos a serem observados pelo servidor pactuante".*

**Resposta:** a complexidade das atividades balizará o estabelecimento de cada meta e seu respectivo prazo. Atividades mais complexas ensejarão metas e prazos distintos daquelas consideradas mais simples. O dirigente da unidade organizacional deverá levar em conta também o perfil do servidor para atribuir as atividades de acordo com a complexidade. Os critérios para descontos em caso de não atingimento da meta no prazo, para cada atividade, está definido no § 2º do art. 21. Já no caso de atividade entregue com qualidade insatisfatória o dirigente da unidade organizacional poderá solicitar que o servidor refaça a tarefa, determinando novo prazo, conforme observações contidas no Anexo III da minuta. Por fim, os requisitos tecnológicos mínimos serão definidos em ato da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC/SGE/SE a partir de parâmetros de desempenho, disponibilidade e segurança equivalentes às exigidas quando o servidor exerce suas atividades nas dependências do MinC.

**Subitem "o":** *"quanto ao formulário de acompanhamento de atividades e metas, questiona-se se não seria mais adequado que o mesmo fosse individualizado por servidor".*

**Resposta:** após análise da área técnica, optou-se por criar formulários de acompanhamento de atividades e metas individualizado por servidor para evitar eventuais impactos na entrega dos relatórios, conforme recomendação constante no parecer em epígrafe.

Além das alterações realizadas em conformidade com os itens acima mencionados, foi realizada nova revisão no texto da minuta e identificados os seguintes pontos complementares a serem corrigidos:

Adicionada a palavra "art." antes de 9º, no art. 9º da minuta;

Alteração do termo "gestor" por "dirigente" em diversos trechos do texto da minuta, e Anexo III;

Renumeração dos artigos 22 e subsequentes em virtude da inclusão de novo artigo;

Retirada do termo "Plano Estratégico do MinC" do art. 4º;

Por orientação da SEFIC (SEI nº [0637989](#)), mudança no texto dos pré-requisitos do Anexo I para ficar claro que no documento apenas as atividades que serão objeto de teletrabalho deverão ser mencionadas no quadro de atividades, produtos, metas e prazos.

Também por orientação da SEFIC (SEI nº [0637989](#)), acréscimo do termo "revisar" no rol de competências do CGT, previstos no inciso III do art. 14 da minuta de portaria.

### ENCAMINHAMENTO

Realizados os ajustes e esclarecidas as questões levantadas pela CONJUR, informo que foram pensados ao processo as novas versões das minutas de portaria e seus respectivos anexos (SEI nº [0637972](#), [0637981](#) e [0637983](#), para prosseguimento dos trâmites necessários à publicação da norma.

8. Ocorre que nesse interregno, foi editada a Instrução Normativa nº 01, de 31 de agosto de 2018 pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual estabeleceu orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, relativos à implementação do Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, razão pela qual a minuta de portaria que instituiria o teletrabalho no âmbito deste Ministério necessitou ser revisada para se adequar ao referido normativo do órgão central do SIPEC.

9. Nesse contexto, foi juntada aos autos eletrônicos uma nova minuta de ato normativo com seus respectivos anexos, que será objeto desta análise jurídica.

10. É o sucinto relatório. Passa este membro da AGU a arrazoar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

11. De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

12. Ademais, a presente manifestação possui natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Em outras palavras, trata-se de parecer não vinculante.

13. Tecidas as considerações preliminares, cumpre a esta CONJUR/MinC avaliar a existência dos elementos constitutivos dos atos administrativos, vale dizer, a competência, a finalidade, o motivo, o objeto e a forma.

14. Com efeito, passemos à análise da competência. *Ab initio*, vislumbro que cuidam os autos, precipuamente, de minuta de portaria a ser firmada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, cuja competência extrai-se diretamente do texto constitucional (art. 87, parágrafo único, inciso II), a saber:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

**II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;**

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

15. *In casu*, pretende-se instituir o projeto-piloto do teletrabalho no MinC, como ferramenta de gestão e promoção de eficiência, eficácia e efetividade nas ações desenvolvidas no âmbito da Pasta.

16. Em verdade, com o ato normativo em foco, o Ministro de Estado da Cultura estará pormenorizando o art. 6º, § 6º do Decreto nº 1.590, de 1995, o qual estabeleceu que, em situações especiais, nas quais os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujo teor e acompanhamento trimestral deverão ser publicado no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade.

17. Dessa feita, mencionado decreto autorizou a unidade administrativa a realizar uma nova modelagem de gestão, motivo pelo qual é que se mostra viável juridicamente a adoção do teletrabalho no âmbito do Poder Executivo Federal.

18. **Diante desse cenário, é inconteste a competência do Ministro de Estado da Cultura para firmar o ato normativo em análise, haja vista que na condição de dirigente máximo da unidade administrativa (Ministério da Cultura), tem legitimidade para instituir um novo programa de gestão para o desenvolvimento das ações institucionais desta Pasta Ministerial.**

19. Já no que pertine à finalidade do presente normativo, esta é evidenciada pela satisfação do interesse público, especialmente pela necessidade de garantir um novel instrumento de gestão que promova mais eficiência, eficácia e efetividade nas ações desenvolvidas no âmbito do MinC. Como muito bem detalhado na Nota Técnica CODEP/CGMOR/SGE/SE nº 35/2018, a partir da instituição da nova modelagem de gestão se almejam os seguintes ganhos:

- **Aumento de produtividade:** mensurado por meio de indicadores que demonstrem melhoria na qualidade dos serviços e produtos prestados e redução do prazo de atendimento das demandas;
- **Melhoria da qualidade de vida do servidor:** avaliado por meio de indicadores que apontem redução do estresse decorrente do trabalho e do deslocamento, melhoria na integração familiar, melhoria na administração do tempo, melhoria na adaptação ao trabalho e integração profissional;
- **Economia de recursos:** medido por indicadores que evidenciem redução de custos diretos e indiretos relacionados à presença do servidor no órgão (água, luz, internet, insumos de copa e de escritório etc.).

20. Também nos impõe analisar os motivos da edição do ato normativo vergastado. Sobre o tema, convém trazer à baila as razões mais relevantes postas na já citada Nota Técnica nº 35/2018, da CODEP/CGMOR/SGE/SE, *litteris*:

#### **REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A ADOÇÃO DO TELETRABALHO PELA ORGANIZAÇÃO**

A partir da análise de estudos e experiências de adoção do teletrabalho tanto no setor privado quanto no público, os requisitos principais para o êxito da iniciativa giram em torno dos seguintes aspectos:

- **Organização gerencial:** o órgão precisa ter seus processos e rotinas mapeados e organizados de forma que seja possível identificar as atividades passíveis de serem exercidas a distância e monitoradas, objetivamente, quanto ao seu desempenho. Nesse sentido, em caráter piloto, o MinC deve iniciar pelos processos de análise, acompanhamento e prestação de contas de projetos culturais incentivados e outros julgados cabíveis pela alta gestão.
- **Definição de regras e orientações:** é necessário que haja uma regulamentação do teletrabalho no órgão com regras claras, objetivas e abrangentes que nortearão tanto chefias quanto colaboradores no desenvolvimento das atividades de forma remota. Outras regras e procedimentos também deverão ser acordados entre chefias e subordinados, em caráter complementar, quando assim for requerido em virtude das especificidades de cada unidade. A realização do teletrabalho pode ser interrompida a qualquer tempo, a pedido e de ofício, sempre que houver necessidade por parte da administração.
- **Manutenção ou aumento dos padrões de produtividade e monitoramento constante:** outro requisito utilizado pelas organizações é a pactuação de metas de produtividade de mesmo nível ou maior se comparadas à mesma atividade exercida de forma presencial. Como padrão, os órgãos públicos têm definido o patamar de pelo menos 15% (quinze por cento) a mais nas metas de produtividade para o teletrabalho. O cumprimento das metas estipuladas deve ser monitorado periodicamente pelas unidades que aderirem ao teletrabalho. Em tratativas recentes com o Departamento de Legislação e Provimento de Pessoas (DEPRO/SGP), com a titular, Sra. Neleide Abila fomos informados que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) pretende publicar normativo aplicável a toda a administração pública federal a partir de junho de 2018, e que ainda está fazendo estudos sobre os aspectos negativos que devem ser sanados nessa proposta normativa. A produtividade a mais que constará da norma a ser proposta pelo MP é de 25% (vinte e cinco por cento).
- **Cumprimento de requisitos de segurança da informação, de trâmites documentais e estrutura física:** algumas organizações oferecem a infraestrutura física para que o trabalhador possa exercer suas atividades em casa, mas esta não é a regra nas experiências observadas no setor público. Assim, quando o colaborador for responsável por fornecer os recursos materiais e tecnológicos para tal é necessário que este seja formalmente responsável por cumprir, em conjunto com o órgão, todos os requisitos de segurança da informação e de acesso aos documentos da organização. Da mesma forma, o órgão deve certificar, por meio de inspeções, se o trabalhador dispõe de ambiente salubre para o exercício a distância de suas atribuições, para mitigar riscos à saúde em decorrência do exercício remoto das atividades.



- **Identificação dos perfis de colaboradores aptos a exercer o trabalho a distância:** nem todo trabalhador tem o perfil requerido para poder exercer suas atividades a distância, principalmente pelo elevado grau de autonomia, disciplina e responsabilidade envolvidos. Por isso, é importante que o órgão identifique, por meio de instrumentos pertinentes – como processos seletivos internos e entrevistas – quem são as pessoas e setores aptos ao teletrabalho.

- **Necessidade de treinamento prévio:** mesmo tendo o perfil requerido para atuar fora do ambiente de trabalho, é importante que o trabalhador seja capacitado nos métodos, procedimentos e ferramentas referentes aos procedimentos de segurança da informação, de trâmite e guarda documental e adequação do ambiente laboral, entre outros.

- **Manutenção de quantitativo mínimo de servidores em exercício presencial no órgão:** os órgãos públicos têm autorizado, como padrão, o máximo de 30% da sua força de trabalho disponíveis para o teletrabalho. Áreas como as de atendimento ao público não são elegíveis para o teletrabalho por exigir a presença dos servidores nas unidades.

- **Disponibilidade de presença do servidor quando acionado pelo órgão:** outra condição colocada pelos órgãos públicos quando da regulamentação do teletrabalho é que o servidor compareça à sede da unidade no qual está vinculado sempre que requerido pelo órgão. Os canais remotos de contato, como telefone e e-mail, precisam estar sempre atualizados para que a chefia possa encontrar o colaborador tempestivamente. Os órgãos têm exigido, também, que o servidor compareça a sua unidade pelo menos uma vez por semana para reuniões de controle e para evitar o isolamento do trabalhador aos demais membros da equipe.

### **RESTRIÇÕES À CONCESSÃO DO TELETRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO**

Os órgãos da Administração Pública que passaram a adotar o teletrabalho em suas unidades colocam as seguintes restrições de adesão pelos servidores em seus regulamentos:

- **Não podem ser ocupantes de cargos em comissão ou funções gratificadas;**
- **Não podem ter sofrido condenação em processo administrativo disciplinar ou sindicância em um determinado período (geralmente nos dois anos anteriores ao do pedido);**
- **Não podem estar em estágio probatório ou ter tempo de serviço mínimo no cargo;**
- **Não pode ser concedido às áreas de atendimento ao público interno e externo ou a outra atividade que necessite da presença física do servidor.**

### **AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DO TELETRABALHO**

A avaliação de resultados advindos da adoção do teletrabalho no órgão pode ser realizada a partir de três vertentes[11]:

- **Aumento de produtividade:** mensurado por meio de indicadores que demonstrem melhoria na qualidade dos serviços e produtos prestados e redução do prazo de atendimento das demandas;
- **Melhoria da qualidade de vida do servidor:** avaliado por meio de indicadores que apontem redução do estresse decorrente do trabalho e do deslocamento, melhoria na integração familiar, melhoria na administração do tempo, melhoria na adaptação ao trabalho e integração profissional;
- **Economia de recursos:** medido por indicadores que evidenciem redução de custos diretos e indiretos relacionados à presença do servidor no órgão (água, luz, internet, insumos de copa e de escritório etc.).

O SERPRO/MF apresentou os resultados do primeiro ciclo de avaliação da adoção do teletrabalho na organização em 2006. Conforme mencionado no quadro do item 3 deste relatório, no quesito produtividade, houve um aumento de 10% em relação à meta definida inicialmente, de 80%. Os custos para o órgão diminuíram em 47%, 17% a mais que a meta estipulada de 30%. Em relação à qualidade de vida do teletrabalhador houve uma evolução nos indicadores em 29,5%, 4,5% a mais que a meta de 25% definida no início do projeto.

### **PERSPECTIVAS DO USO DO TELETRABALHO NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

Com a implantação do Sistema Eletrônico de Informações – SEI no Ministério da Cultura em maio de 2016, abre-se a possibilidade de adoção do teletrabalho no órgão, uma vez que este sistema simplifica a criação, o trâmite e o acesso a processos administrativos e documentos.

Assim, o servidor não precisa mais estar presente no órgão para acessar a documentação constante em processos, uma vez que agora pode fazê-lo por meio do SEI, bastando, para isso, que tenha equipamento de informática com acesso à internet e que esteja devidamente cadastrado no sistema.



Logicamente, no entanto, o MinC precisará preparar-se internamente para cumprir os demais requisitos para adoção do teletrabalho, como criar os normativos necessários para a regulamentação da atividade, identificar quais setores e funções estarão aptas para a adoção e elaborar as metas e indicadores para pactuação e mensuração da produtividade dos servidores participantes, além de outros para avaliação das demais vertentes (qualidade de vida e economia de recursos).

Vencidas tais etapas, a próxima medida a ser tomada para implantação do teletrabalho deverá ser a realização de projeto-piloto para testes em uma unidade do ministério, para verificar a adaptabilidade do órgão ao novo regime de trabalho. Caso seja bem sucedido, outras unidades poderão aderir ao teletrabalho em caráter permanente.

21. **Nesse compasso, resta evidenciado que a minuta do ato normativo em análise tem por objeto o legítimo detalhamento de um novo programa de gestão para o melhor desenvolvimento das ações desempenhadas pelo Ministério da Cultura, fulcrando-se no aumento da produtividade, na melhoria da qualidade de vida do servidor e na economia de recursos públicos.**

22. Quanto à forma, percebe-se que a portaria é o instrumento jurídico adequado aos fins a que se destina, uma vez que se cuida de ato normativo infralegal, que não pretende inovar na ordem jurídica.

23. Já no que concerne às exigências redacionais da Lei Complementar nº 95, de 1998, a minuta em comento empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como a estrutura organizacional pertinente. Sendo assim, quanto aos aspectos formais exigidos, conclui-se que a proposta de ato atende às orientações do Decreto nº 9.191, de 2017, que trata das diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

24. **Em linha de arremate, com o fito de aprimorar o conteúdo do ato normativo a ser firmado pela autoridade ministerial, este membro da Advocacia-Geral da União promoveu alguns ajustes redacionais e de legística no texto da minuta, que, por hora, seguem anexos a esta manifestação jurídica.**

25. Contudo, mencionados ajustes não são obrigatórios. Tratam-se de melhorias no corpo do texto, que caso acatados pela área técnica, ajustarão a minuta em análise ao padrão normativo de atos superiores encaminhados à Presidência da República (decretos, medidas provisórias, leis, dentre outros). Por relevante, registro que foi ajustado o preâmbulo da minuta de portaria, além de retirados os considerandos, uma vez que estes devem estar contidos na fundamentação técnica e jurídica e não no corpo do ato normativo. Ademais, foi proposta uma ementa para a portaria e feitas padronizações nas siglas e nomenclaturas no corpo do texto.

26. **Por derradeiro, em que pese não vislumbrar criação ou expansão de despesas com a nova modelagem de gestão que se busca instituir, recomenda-se, em absoluto respeito ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que qualquer despesa futura que venha a ocorrer para a plena implementação do teletrabalho por parte da Administração Pública seja precedida de previsão e adequação orçamentária específica, conforme preleciona o mencionado comando legal citado.**

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

27. Em linha de desfecho, não vislumbrei nos autos em comento a análise técnica da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da SGE/SE/MinC, órgão setorial do SIPEC, que necessita ser ouvido, por força da competência estabelecida no art. 17 da Lei nº 7.923, de 1989. *Verbis*:

Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.

### III. CONCLUSÃO.

28. **Ante o exposto, este membro da Advocacia-Geral da União é de parecer que, salvo outro juízo, a minuta de portaria em análise, pode ser posta à apreciação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, com a recomendação de assiná-la, após a implementação dos ajustes sugeridos na minuta anexada a esta manifestação jurídica e observado o item 27 deste opinativo.**

29. **Dessa forma, recomendo a devolução dos autos à douta SGE/SE/MinC, para análise das ponderações deste advogado da União.**

À consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 24 de outubro de 2018.

*(assinado eletronicamente)*

**IVAN SANTOS NUNES**  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005059201881 e da chave de acesso d3a3bcd2

---

Documento assinado eletronicamente por IVAN SANTOS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 187072761 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 24-10-2018 14:46. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---