



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 00041/2022/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.004976/2022-12

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE - UFCSPA**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: ATOS NORMATIVOS. RESOLUÇÃO e PORTARIA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO NO ÂMBITO DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA UFCSPA. RECOMENDAÇÕES

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo que versa sobre a instituição de Programa de Gestão no âmbito da UFCSPA, e foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica nos seguintes termos pelo Sr. Chefe de Gabinete da Reitoria (SEI! 1377472):

"As proposições realizadas pela PROGESP, ev. 13565711, foram analisadas pelo grupo de trabalho (GT) instituído pela Portaria Reitoria UFCSPA nº 114/2022, conforme consta do Ofício nº 3/2022/GT - Programa de Gestão, ev. 1370711.

Observa-se que o GT examinou as atribuições conferidas à comissão de acompanhamento do programa de gestão, analisou a possibilidade de supressão das referências legislativas e da indicação do sistema informatizado a ser utilizado e, acolhendo a sugestão realizada pela PROGESP, alterou a proposta efetivada no documento 1346027, passando a apresentar proposta de dois atos normativos sobre o tema em análise:

a) resolução, de competência do Conselho Universitário, ev. 1375566, contendo critérios e procedimentos gerais a serem observados para a implementação do Programa de Gestão no âmbito da UFCSPA; e

b) portaria, a ser editada pela Reitoria, ev. 1375661, que trata da regulamentação do Programa de Gestão no âmbito da UFCSPA.

Encaminhamos o processo para análise e manifestação desta Procuradoria, especialmente quanto à proposição contida nos documentos juntados nos eventos 1375566 e 1375661."

2. Os documentos que instruem o processo, e que sejam relevantes para a manifestação jurídica, serão indicados no corpo deste parecer.

É o breve relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

3. Como é de amplo conhecimento, **os requisitos de validade dos atos administrativos** são aqueles extraídos da interpretação do art. 2º da Lei nº 4.717/1965, cuja ideia conduz à necessidade de **verificação dos aspectos relacionados à competência, à forma, ao motivo, à finalidade e ao objeto ou conteúdo**, os quais devem ser examinados à luz da legislação vigente - a partir da Constituição Federal até o Estatuto e Regimento Geral da UFCSPA.

4. No caso concreto, conforme se depreende do caderno eletrônico em análise, as seguintes normas fundamentaram a elaboração dos instrumentos em comento: a) Lei nº 8.112/1990; b) Decreto nº 10.139/2019; c) Decreto nº 1.590/1995; e d) Instrução Normativa ME nº 65/2020.

5. Registre-se, preliminarmente, que o *caput* do art. 19 da Lei nº 8.112/1990, em sua atual redação, estabelece, como regra, que **os servidores cumprirão jornada de trabalho** fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a **duração máxima de quarenta horas semanais e observados os limites mínimo e máximo de seis e oito horas diárias**, respectivamente.

6. Por sua vez, o Decreto nº 1.590/1995, **ao dispor sobre a jornada de trabalho**, estabelece, no § 6º do seu art. 6º, possibilita que o **Ministro de Estado autorize a unidade administrativa a realizar programa de gestão para a execução de atividades cujas características permitam a mensuração objetiva do desempenho do servidor**, bem como a fixação de metas ou de indicadores de produtividade periódicos, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade.

7. Nesta quadra, as regulamentações propostas (SEI! 1375566 e 1375661) encontram respaldo na **Instrução Normativa nº 65/2020**, por meio da qual o Ministério da Economia, por intermédio da sua Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, estabeleceu orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e **entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC relativos à implementação de programa de gestão.**

8. Nos termos do art. 8º da Instrução Normativa, a implementação do programa de gestão observará as seguintes fases:

- I - **autorização pelo Ministro de Estado**;
- II - elaboração e aprovação dos procedimentos gerais;
- III - execução do programa de gestão; e
- IV - acompanhamento do programa de gestão. (grifei)

9. Consigne-se, pela pertinência, que **em abril de 2021 fora concedida a autorização ministerial para a implementação do programa de gestão no âmbito das entidades vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria nº 267**, de modo que **faculta-se à UFCSPA**, conforme o art. 3 da regulamentação, *“editar ato normativo próprio que estabeleça os procedimentos gerais de como será instituído o programa de gestão em cada unidade, observando a Instrução Normativa SGP/ME nº 65, de 2020”*.

10. As propostas restringem-se, neste momento, aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo que realizem suas atividades na Reitoria, na Procuradoria Federal (PF-UFCSPA), na Auditoria Interna (AUDIN), na Pró-reitoria de Administração (PROAD), na Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN) e na Pró-reitoria de Gestão com Pessoas (PROGESP).

11. Ademais, segundo o art. 2º da proposta de Resolução, os objetivos que informam o Programa de Gestão são:

- I - modernizar os serviços prestados pela UFCSPA, estimulando o desenvolvimento do trabalho criativo, da inovação e da cultura de governo digital;
- II - estabelecer procedimentos que visem a desburocratização da gestão administrativa e a redução de custos na UFCSPA;
- III - ampliar a possibilidade de trabalho para aqueles com dificuldade de deslocamento ou que necessitem de horário especial para o trabalho;
- IV - contribuir para a melhoria das políticas socioambientais;
- V - promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados pela UFCSPA à sociedade.
- VI - contribuir para a motivação e o comprometimento dos participantes com os objetivos da UFCSPA;
- VII - atrair e manter novos talentos;
- VIII - proporcionar maior qualidade de vida aos servidores, principalmente por meio da otimização do tempo com mobilidade, escolha do ambiente de trabalho, flexibilidade de horários, redução de custos com transporte, entre outros.

12. Há de se destacar que **a adoção do programa de gestão incrementa o princípio da eficiência, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal**, além de promover a redução de custos operacionais para a Administração Pública, em consonância com as medidas de racionalização do gasto público.

13. Veja-se que **o conteúdo ou objeto** do ato jurídico é aquilo que ele dispõe, decide, enuncia ou modifica na ordem jurídica. Consoante o art. 104, inciso II, do Código Civil de 2002, o objeto de todo ato jurídico deve ser lícito, possível e determinado.

14. Depreende-se, assim, pela fundamentação jurídica aplicada à construção formal do programa de gestão, que o objeto ou conteúdo focalizado pelas respectivas minutas dos atos normativos atende aos requisitos jurídicos de licitude, possibilidade e determinação.

15. Por sua vez, a **finalidade** é o resultado ou fim que a Administração visa a alcançar com a edição do ato. Deve ser reflexo da legalidade e do interesse público, sob pena de abuso ou desvio de poder. Já o **motivo** é o pressuposto de fato e de direito que justifica ou que impele a prática do ato administrativo. Neste último, assim como no conteúdo, reside o chamado mérito administrativo, ou seja, a valoração dos critérios de conveniência e oportunidade da opção escolhida pelos gestores.

16. Com efeito, verifica-se que a finalidade e o motivo dos atos normativos propostos encontram-se plasmados nas manifestações técnicas veiculadas ao longo da tramitação processual, notadamente aquelas da PROGESP, do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Reitoria nº 114/2022 e da Reitoria.

17. Quanto à **forma**, que a meio de exteriorização da norma ou ato, entendem-se adequadas, Resolução para o Conselho Universitário e Portaria para a Reitoria.

18. No que tange à **competência**, a decisão administrativa de compartilhá-la decorre das

atribuições conferidas ao Conselho Universitário, tanto pelo Estatuto quanto pelo Regimento Geral da Universidade, e a eventual necessidade de compatibilizá-las com o disposto no art. 10 da IN nº 65/2020, que determina ao dirigente da unidade a edição de ato normativo que estabeleça os procedimentos gerais de como será instituído o programa de gestão na unidade.

19. Sublinhe-se, por fim, que **em caso de lacunas ou divergências existentes nas propostas de regulamentação, sob os aspectos jurídico-formal**, devem prevalecer as disposições da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 65/2020, da Portaria MEC nº 267/2021, bem como na Lei 8.112, de 1990, e no Decreto 1.590, de 1995, **em face da hierarquia e da especialidade das normas, sem prejuízo de outras disposições emanadas dos órgãos responsáveis pela gestão da matéria administrativa versada neste processo.**

3. CONCLUSÃO

20. Isso posto, **esta é a manifestação da Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA**, nos termos do art. 131 da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 73/1993 e dos artigos 37 e 38 da Lei nº 13.327/2016, **no sentido da viabilidade jurídica da edição de ambas as propostas de atos normativos para a implementação do Programa de Gestão**, rogando-se que, havendo questão jurídica não solucionada ou nova indagação, retornem os autos para esclarecimentos.

Encaminhado à Reitoria.

Porto Alegre, 11 de maio de 2022.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103004976202212 e da chave de acesso 09ffeb72

Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 883700881 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), Data e Hora: 11-05-2022 17:37, Número de Série: 77218269410488336199396275606, Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
