

VOTO

Cuidam os autos de representação autuada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal a fim de avaliar possíveis incompatibilidades do regime de teletrabalho com as competências legais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União (DPU), instituição regida pela Lei Complementar 80/1994, bem como verificar eventuais excessos no uso desse instituto.

2. Preliminarmente, em exame da admissibilidade do feito, a representação merece ser conhecida, porquanto preenche os requisitos estampados no art. 237 do Regimento Interno do TCU.

3. No mérito, a secretaria especializada apresenta longo e percuciente arrazoado no sentido de que não se constatou o uso abusivo do teletrabalho no âmbito da DPU, uma vez que é medida excepcional, autorizada pela autoridade máxima do órgão, e que abarcou menos de 3% do quadro de Defensores nos últimos dois anos. Além disso, a secretaria ressalta que o instituto do teletrabalho exclui as atividades em que a presença física do Defensor é necessária, sendo acompanhada, em regra, de acréscimo de 20 a 50% na distribuição de processos, como contrapartida ao trabalho presencial complementar assumido pelos Defensores que permanecem na unidade para a realização de audiências e atendimentos, por exemplo. Assim, a conclusão da Sefip é pela improcedência da representação, sem prejuízo de se determinar à DPU que comunique a este Tribunal as conclusões alçadas na auditoria extraordinária ali instaurada para examinar a conformidade e avaliar os resultados obtidos com as concessões do trabalho a distância a membros da DPU.

4. Passo a examinar as questões levantadas na presente representação.

5. Inicialmente, permito-me destacar as bases constitucionais da Defensoria Pública, nos termos dos seguintes dispositivos:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal](#) .

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.”

6. Consoante a Lei Complementar 80/1994, foi organizada a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, cujo art. 4º fixa as seguintes funções institucionais:

I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

- V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal](#); ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- IX – impetrar **habeas corpus**, mandado de injunção, **habeas data** e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XII - ([VETADO](#));
- XIII - ([VETADO](#));
- XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XIX – atuar nos Juizados Especiais; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; ([Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009](#)).
- XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e

destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\).](#)

XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.”

7. Por aí se vê a estatura diferenciada que a Carta Magna conferiu à Defensoria Pública, definindo-a como instituição essencial à função jurisdicional, essencialidade essa que é bem delineada a partir das funções que lhe são atribuídas em Lei Complementar. Com efeito, o art. 5º desse mesmo normativo dispõe que os Defensores Públicos Federais são órgãos de execução da DPU. Significa dizer que os Defensores são a personificação da própria entidade que apresentam, de forma que o exercício das suas nobres funções institucionais depende, essencialmente, da atuação direta de seus membros.

8. Nesse cenário, ao compulsarmos a extensa lista de funções da Defensoria Pública, aqui já colacionadas, constata-se que diversas delas exigem a presença física do membro, mormente a participação em audiências e o atendimento à população, o que, de pronto, indica a incompatibilidade entre o trabalho à distância dos Defensores e o fiel cumprimento das funções institucionais da Defensoria Pública.

9. Sobre o teletrabalho, deve-se reconhecer que se trata de modalidade bem difundida no âmbito da administração pública, e que tem permitido associar maior flexibilidade no exercício de determinadas funções ao aumento de produtividade e à redução de gastos com a manutenção da máquina administrativa. Inequívoco, portanto o valor que essa sistemática de exercício funcional agregou ao serviço público. No entanto, no que diz respeito a funções estatais cujos representantes são regidos por Lei Complementar, penso que suas inerentes características não se amoldam ao uso do referido instituto.

10. Com efeito, os agentes cujas carreiras são regidas por Lei Complementar, a exemplo dos membros da DPU, são efetivos representantes do Estado na sociedade. Não se confundem, portanto, com os demais servidores regidos pelo regime estatutário, cujas funções destinam-se, precipuamente, a movimentar a máquina burocrática e oferecer os meios necessários à efetiva ação estatal, a cargo dos agentes políticos e membros institucionais que representam os poderes constituídos, a exemplo dos Defensores Públicos.

11. Daí a necessidade de se reconhecer que, por apresentarem o poder estatal, possuindo competências e atribuições absolutamente singulares, há evidente distinção em relação aos servidores públicos em senso estrito, regidos pela Lei 8.112/1990. Aliás, convém ressaltar que a jornada de trabalho dos servidores está muito bem delineada pelo RJU, fixada nos termos do seu art. 19, *in verbis*:

“Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.”

12. A formalização do teletrabalho como ferramenta institucional em diversos órgãos da administração pública sobreveio exatamente para oferecer certa flexibilidade à sobredita imposição legal de horas a serem cumpridas, diante das inovações tecnológicas e da possibilidade agregada de aumento de produtividade e de redução dos custos administrativos.

13. No caso de agentes políticos e membros representantes de poder, não há semelhante fixação de jornadas. Com efeito, ao compulsarmos a Lei Complementar 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, não há imposição de jornada ou carga horária a ser cumprida por seus membros. Tenho para mim que essa circunstância não decorreu de mero descuido ou lapso do legislador, mas de um efetivo reconhecimento de que, enquanto membros que representam instituição de envergadura constitucional, efetivamente incumbidos do exercício de relevante função estatal, tais agentes personificam o Estado diuturnamente. Aliás, também

não se identifica fixação de jornada nos normativos que regem outras carreiras de membros de poder, a exemplo da Lei Complementar 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), da Lei Complementar 75/1993 (Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União) e da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), o que corrobora essa percepção.

14. Ainda em relação à Defensoria Pública, não é demais repisar os termos do art. 3º-A da Lei Complementar 80/1994, que fixa como objetivos institucionais, dentre outros, a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Referidos objetivos decorrem diretamente do art. 134 da Constituição Federal, que atribui à Defensoria Pública, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. Considerando a realidade brasileira, onde parte considerável da população depende da Defensoria para acesso e garantia a direitos e garantias básicas, e que essa mesma população, em sua maioria, não possui mecanismos de acesso à tecnologia, dependendo, essencialmente, de atendimentos presenciais junto às instituições estatais, é difícil conceber que os objetivos da Defensoria Pública sejam alcançados a contento mediante prestação de trabalho à distância por seus membros, com o uso de ferramentas de videoconferência, de Whatsapp e de Skype, conforme alegado pela Defensoria em sua manifestação nos autos.

15. Ademais, impõe-se reconhecer que, porquanto representantes das instituições que compõem, referidos agentes já usufruem de jornadas diferenciadas, não se exigindo sua presença nos órgãos tal qual se impõe aos servidores estatutários. Conforme já ressaltado, a presença se faz necessária para o cumprimento de funções específicas, como o atendimento ao público e as audiências, de forma que, na prática, referidos agentes já possuem a prerrogativa de exercerem outras atividades a seu cargo fora das dependências do órgão. Nessas circunstâncias, tenho para mim que a formalização do teletrabalho se presta apenas para dar guarida a situações absolutamente abusivas, como de membros da DPU que residem no exterior. Aliás, há notícia de membros de outras carreiras, a exemplo do MPU, que também se encontram em situação semelhante, o que igualmente exige verificação por parte do TCU.

16. No caso, o que se alega é que os membros da DPU em teletrabalho possuem aumento da carga processual em contrapartida à não prestação de serviços presenciais, como o atendimento ao público e a participação em audiências. Ora, essas duas atividades compõem a razão constitucional de ser da DPU. Admitir que os efetivos representantes desse órgão possam atuar sem que cumpram tais atividades seria desvirtuar a essencialidade da instituição, em patente desrespeito à vontade do constituinte e às disposições legais que regem tão nobre instituição, o que não pode ser admitido.

17. Nesse cenário, a presente representação merece ser considerada procedente, com determinação à DPU para que adote as medidas tendentes ao desfazimento da Resolução CSDPU 101/2014, que dispõe sobre a implantação do trabalho a distância para membros da DPU.

18. Cabe, outrossim, em face das ponderações acima tecidas em relação às demais carreiras regidas por Lei Complementar, determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que instaure processo para avaliar a ocorrência de circunstâncias semelhantes na Advocacia-Geral da União, bem como encaminhar esta deliberação para o Conselho Nacional de Justiça e para o Conselho Nacional do Ministério Público, para que adotem as medidas pertinentes.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de outubro de 2019.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator