



VOTO

## COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

<b>Processo:</b>	00191.000087/2022-39
<b>Interessado:</b>	<b>JOSÉ MEDEIROS NICOLAU</b>
<b>Cargo:</b>	ex-Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Turismo
<b>Assunto:</b>	Processo de Apuração Ética. Suposto desvio ético decorrente de divulgação de informações falsas em agenda oficial.
<b>Relatora:</b>	CONSELHEIRA MARCELISE DE MIRANDA AZEVEDO

**PROCESSO DE APURAÇÃO ÉTICA. SUPOSTO DESVIO ÉTICO DECORRENTE DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES FALSAS EM AGENDA OFICIAL. DEFESA ESCRITA APRESENTADA. INSUFICIÊNCIA DE MATERIALIDADE. FALTA DE RAZOABILIDADE PARA APLICAÇÃO PUNITIVA. ARQUIVAMENTO COM RECOMENDAÇÃO.**

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo de Apuração Ética (PAE), instaurado na 251ª Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública, realizada em 30 de maio de 2023, ocasião em que o Colegiado decidiu, por unanimidade, pela abertura de processo ético em face do interessado **JOSÉ MEDEIROS NICOLAU, ex-Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Turismo**, nos termos do Ética - Voto 126 (SUPER nº 3387702).

2. Em suma, a abertura de processo ético decorreu de denúncia apresentada à CEP por e-mail, em 11 de fevereiro de 2022, relatando a ida do interessado aos ALPES FRANCESES, durante período de trabalho, com possível divulgação de informações falsas na agenda oficial, na qual teria sido registrado que o interessado estaria, na última semana, cumprindo "*despachos internos*" na sede do Ministério do Turismo, quando, em verdade, estaria viajando ao exterior com a namorada e amigos (SUPER nº 3182611).

3. No Ética - Voto 126 (SUPER nº 3387702), destacou-se que cabe à autoridade exercer, com decoro e zelo, as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstenendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos, com vistas a motivar respeito e confiança do público e dos subordinados.

4. Além disso, foram solicitados esclarecimentos a respeito de ter ou não havido a autorização do órgão para que a autoridade se afastasse do país, nos termos da IN MTUR nº 4/2007, como também se estava ou não incluído no Programa de Gestão e Desempenho (PGD), na modalidade teletrabalho, nos termos da IN MTUR nº 1/2021.

5. Por meio de e-mail e correspondência (SUPER nºs 4334233, 4463460 e 4467014), o interessado foi regularmente oficiado sobre a decisão do colegiado, momento em que foi oportunizada a apresentação de defesa escrita, em observância ao princípio do contraditório e ampla defesa.

6. A defesa foi tempestivamente encaminhada (SUPER nº 4517949), com o respectivos anexos (SUPER nº 4517958, 4517962 e 4517969), tendo o interessado alegado, em síntese que: **(i)** a agenda é preenchida pela Secretária do Ministério do Turismo, não havendo qualquer manifestação pessoal quanto aos eventos na agenda adicionados, demonstrando que não houve má-fé da minha parte; **(ii)** exerceu regularmente todas as funções de Diretor do Departamento de Ordenamento, Parcerias e Concessões, ao participar de compromisso oficial junto ao Departamento de Inteligência Mercadológica e Competitiva e ao assinar diversos despachos de processos internos do Departamento; **(iii)** houve tão-somente o descumprimento de uma mera formalidade que estabelece procedimento para a realização do Programa de Gestão; **(iv)** apesar disso, não houve qualquer interrupção no andamento dos trabalhos do Ministério do Turismo, tendo sido, desta forma, atendido o melhor interesse do usuário do serviço, além de respeitado o trabalho dos demais servidores; **(v)** buscando reparar a situação de um mero descumprimento de formalidade, solicitou o abatimento de todos os vencimentos dos dias em que não esteve presencialmente no Ministério; **(vi)** não houve em momento algum demonstração de ausência do servidor em algum compromisso oficial ou perda de algum prazo administrativo ou de negligência no andamento dos processo internos; **(vii)** sendo assim, solicita o acolhimento das suas razões, sendo imperioso julgar improcedente o referido processo de apuração ética, sem aplicação de qualquer penalidade, tendo em vista que a falha formal foi reparada com o abatimento dos vencimentos não havendo qualquer lesão ao interesse público.

7. É o sucinto relatório. Passo à análise dos fatos.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

8. Entendo que diante do conjunto probatório, já é possível prosseguir com a análise de admissibilidade, conforme explico a seguir.

9. Inicialmente, como registrado no Ética - Voto 126 (SUPER nº 3387702), de 30/05/2023, o presente voto ater-se-á à análise da conduta ética da autoridade.

10. Nesse sentido, a denúncia relata que a autoridade teria viajado aos ALPES FRANCESES, ocasião na qual teria repassado informações falsas em sua agenda pública de que estaria trabalhando quando, na verdade, estaria viajando com a namorada e amigos.

11. Por outro lado, em seus esclarecimentos preliminares, o interessado argumentou que, durante a viagem, encontrava-se trabalhando remotamente, como teria demonstrado a agenda oficial do dia 8 de fevereiro de 2022, extraída da página eletrônica do Ministério do Turismo", bem como que "*foram assinados diversos despachos de processos internos do Departamento via sistema SEI do Ministério, de fácil comprovação no sistema, a exemplo das telas de processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do MTur que seguem anexos*".

12. O interessado afirmou, ainda, que a sua presença no estrangeiro se deu por motivos pessoais e custeada por meios próprios.

13. Com efeito, a circunstância de estar, durante a jornada regular de trabalho, em outro país também deve atender aos requisitos que a lei exige e satisfazer o fim público. Portanto, não estando - como o próprio interessado esclareceu - em deslocamento oficial para a França, o caso residualmente atrai a incidência das regras para o exercício do "teletrabalho", no âmbito de Programa de Gestão ou Programa de Gestão por Desempenho (PGD).

14. O teletrabalho na Administração Pública é derivado de uma prática originada da iniciativa privada na década de 1970, que alcançou o serviço público em todo o mundo nos últimos anos, facilitada pelo franco avanço das tecnologias de informação e de comunicação. Tendo o teletrabalho sido reconhecido e incorporado na Consolidação das Leis do Trabalho no Brasil, por meio da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, entre suas vantagens estão o aumento do desempenho e motivação dos seus participantes e ganhos de eficiência e economia para as instituições privadas e públicas. Como desvantagem manifesta, reconhece-se que nem todas as atividades podem ser desempenhadas de forma remota.

15. À época dos fatos, o tema na Administração federal estava regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 30 de julho de 2020 (SUPER nº 4688764), da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do então Ministério da Economia (atualmente revogada), órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC.

16. Internamente, fundamentando-se na norma do SIPEC, o Ministério do Turismo, editou a Instrução Normativa MTUR nº 1, de 15 de janeiro 2021, que estabelece normas gerais para implementação do primeiro ciclo do Programa de Gestão, na modalidade teletrabalho, no âmbito do Ministério do Turismo, a saber:

**Art. 1º Fica autorizada a implementação do primeiro ciclo do Programa de Gestão na modalidade teletrabalho, em regime de execução integral ou parcial, no âmbito do Ministério do Turismo.**

§ 1º O primeiro ciclo do Programa de Gestão, no âmbito do Ministério do Turismo, tem por objetivo aumentar a produtividade em relação às análises de prestações de contas técnica e financeira de instrumentos de transferência voluntária de recursos e de projetos incentivados e deverá ter duração de um ano.

§ 2º Os demais ciclos do Programa de Gestão poderão contemplar outros objetivos estratégicos para melhorar o desempenho e a eficiência do Ministério do Turismo.

**Art. 2º Todas as unidades do Ministério do Turismo poderão implementar o primeiro ciclo do Programa de Gestão, de acordo com o disposto nesta Instrução Normativa.**

**Art. 3º Podem participar do primeiro ciclo do Programa de Gestão:**

**I - servidores públicos ocupantes de cargo efetivo;**

**II - servidores públicos ocupantes de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

**III - empregados públicos regidos pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#), em exercício na unidade; e**

**IV - contratados temporários regidos pela [Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993](#).**

§ 1º A participação dos empregados públicos de que trata o inciso III do caput dar-se-á mediante observância das regras dos respectivos contratos de trabalho e das normas do [Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#).

[...]

**Art. 4º Cada dirigente das unidades do Ministério do Turismo que aderirem ao Programa de Gestão deverá publicar no Diário Oficial da União ato normativo que estabeleça os procedimentos gerais de como será instituído o Programa de Gestão na unidade, respeitando o disposto nesta Instrução Normativa, que deverá conter:**

I - a tabela de atividades com as informações de que trata o § 2º do art. 26 da [IN nº 65, de 2020](#);

II - os regimes de execução passíveis de adoção no programa de gestão;

III - as hipóteses de vedação à participação, quando houver;

IV - os resultados e benefícios esperados para a instituição;

V - o percentual mínimo ou máximo de participantes em cada unidade, bem como a necessidade de fixação de tempo mínimo de desempenho das atividades na unidade, quando for o caso;

VI - o percentual mínimo e máximo de produtividade adicional dos participantes em teletrabalho em relação às atividades presenciais, respeitado o disposto no § 3º do art. 3º;

VII - termo de ciência e responsabilidade que será assinado pelo participante do programa de gestão e pela chefia imediata; e

VIII - prazo de antecedência mínima de convocação para o comparecimento pessoal do participante à unidade, quando houver interesse fundamentado da Administração ou pendência que não possa ser solucionada por meios telemáticos ou informatizados.

§ 1º A tabela de atividades de que trata o inciso I do caput deverá ser elaborada pelo diretor ou equivalente, ou delegada para unidades subordinadas em nível não inferior ao de Coordenação-Geral ou equivalente, com apoio da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e da Subsecretaria de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva, e aprovada pela dirigente da unidade à qual esteja imediatamente subordinado.

§ 2º Na hipótese de se optar pela delegação prevista no § 1º, compete à autoridade delegante validar as tabelas de atividades apresentadas pelas autoridades delegadas e encaminhá-las à autoridade competente para sua aprovação.

§ 3º Na tabela de atividades de que trata o inciso I do caput é vedada a inclusão de atividades cujos resultados não possam ser efetivamente mensurados.

[...]

(grifou-se)

17. Àquela época, as normas não tratavam de teletrabalho no exterior, como ocorre, hoje, mediante a edição da [Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023](#).

18. Ou seja, para o desempenho das atividades na modalidade de teletrabalho, no âmbito do Ministério do Turismo, à época, restaria um pré-requisito para a sua execução, qual seja, que a unidade editasse o normativo previsto no art. 4º acima transcrito, estabelecendo os procedimentos gerais de como seria ali instituído o Programa de Gestão, bem como que o servidor participante estivesse incluído no referido programa mediante o pacto do "plano de trabalho" construído e assinado entre a chefia e o participante, regulamentado no art. 13 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2020 (SUPER nº 4688764).

19. Observo que estes documentos não foram juntados ao presente processo.

20. Todavia, analisando os autos, observo que a autoridade esclareceu que, durante a sua viagem ao exterior, teria trabalhado de forma remota, e que mesmo assim, teria solicitado o desconto de sua remuneração, em razão dos fatos veiculados na imprensa sobre a validade e efetividade do trabalho remoto (SUPER nº 3282008).

21. Nesse tom, o Ofício nº 2286/2022/GSE, de 25 de março de 2022 (SUPER nº 3282021), o interessado solicitou formalmente ao Secretário-Executivo daquele órgão o desconto de remuneração proporcional aos dias em que esteve trabalhando fora do país (2 a 9 de fevereiro de 2022). Complementando, por intermédio do Ofício nº 4653/2022/GSE (SUPER nº 3378399), o interessado apresentou os comprovantes referentes aos descontos incidentes em sua remuneração (SEI nºs 3378401, 3378404, 3378406 e 3378408).

22. Ademais, os autos trazem a agenda oficial do interessado (SUPER nº 3282040) e por este documento pode-se comprovar que, nos seis dias úteis no período trabalhado no exterior, em cinco, houve compromisso por meio de videoconferência, indício este que obriga-nos a acreditar que havia o desenvolvimento de atividade laboral no interesse do órgão público. Ademais, anexo juntado aos autos (SUPER nº 3282033) traz outros documentos que comprovam a efetiva atuação do interessado em questões de interesse do MTur, no período de 2 a 9 de fevereiro de 2022.

23. Assim, a formalidade pendente para uma total regularização da situação do teletrabalho estaria apenas nos documentos apontados alhures, questão gerencial que se deixa ao largo, para ater-nos aos princípios éticos. É precisamente neste quesito que lanço luz para ponderar pedagogicamente que o interessado reconheceu seu erro, ciente de que poderia ter empreendido esforços para a melhor condução das circunstâncias, contudo, não teve a intenção de causar qualquer prejuízo ao interesse público.

24. Ora, a deferência e desafetação da autoridade em reconhecer que errou, sem dúvida é uma atitude que precisa ser reconhecida, sendo essa uma conduta exigível de todo dirigente ocupante de postos elevados da estrutura do Estado e um dos princípios do Código de Conduta da Alta Autoridade Federal (CCAAF) por representar um compromisso moral com a sociedade brasileira.

25. Nesse tom, observo que os fins no campo ético já foram alcançados e eventual sanção aplicada ao interessado representaria uma intervenção em excesso. Assim, entendo que opção de aplicação de uma sanção ética, *in casu*, seria medida despropositada, diante da imperiosa incidência do princípio constitucional da proporcionalidade.

26. Portanto, em análise de mérito, do ponto de vista ético, reputo afastada a acusação envolvendo o trabalho fora da repartição pública, recomendando-se à autoridade, quando do exercício da função pública, que obtenha autorização da autoridade máxima do órgão/entidade para que se afastasse do país, como no caso concreto.

27. Outra acusação que pesa contra a autoridade, nos termos narrados na peça acusatória, está na suposta divulgação de informações falsas em agenda oficial, na qual constava que teria passado a última semana cumprindo "*despachos internos*", quando estava viajando, segundo a representação, *in verbis*:

"1. Na última terça-feira (08/02/22), vários veículos de comunicação repercutiram notícias sobre o fato de o Representado ter adotado trabalho remoto nos ALPIS FRANCESES (*sic*), ocasião em que foi flagrado repassando informações falsas sobre seu trabalho quando divulgou sua agenda oficial da qual constava que o Diretor José Medeiros teria passado a última semana cumprindo "*despachos internos*" na sede do Ministério do Turismo, nesta Capital, quando em verdade estava "*turismando*" no alpes franceses com a namorada e amigos.

2. Conforme informações extraídas das diversas matérias, há pelo menos uma semana o Representado teria embarcado para a França junto com a namorada e um casal de amigos. Também chama a atenção a divulgação do Jornal o Globo segundo a qual o último compromisso oficial externo publicado na agenda do Representado foi em 25 de janeiro do ano em curso, quando este teria acompanhando o [REDACTED], no lançamento do [REDACTED]. Após isso, a agenda de José Medeiros teria apenas compromissos internos." (negritos nossos)

28. A par do questionamento quanto à suposta divulgação de informações falsas em agenda oficial, deve-se preliminarmente investigar o conceito de "despacho interno".

29. Para isso, é imperioso transcrever o teor do Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021, que, entre outros temas, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades:

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - compromisso público - atividade da qual o agente público participe em razão do cargo, da função ou do emprego que ocupe, abrangidos:

a) audiência pública - sessão pública de caráter presencial ou telepresencial, consultiva, aberta a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, com o objetivo de subsidiar o processo de decisão em âmbito estatal;

b) evento - atividade aberta ao público, geral ou específico, tais como congressos, seminários, convenções, cursos, solenidades, fóruns, conferências e similares;

c) reunião - encontro de trabalho entre o agente público e uma ou mais pessoas externas ao órgão ou à entidade em que atue, em que não haja representação privada de interesses;

d) audiência - compromisso presencial ou telepresencial do qual participe agente público e em que haja representação privada de interesses; e

e) **despacho interno - encontro entre agentes públicos do mesmo órgão ou da mesma entidade;**

[...]

(grifou-se)

30. Visto o conceito de despacho interno, verifica-se que os esclarecimentos do interessado a respeito das atividades registradas em sua agenda oficial, no período de 2 a 9 de fevereiro de 2022:

De pronto, é importante salientar que a agenda do Defendente é preenchida por Secretária do Ministério do Turismo, com nome de [REDACTED] e telefone [REDACTED] não havendo qualquer manifestação deste quanto aos eventos na agenda adicionados, notadamente a inclusão desse evento "despachos internos", demonstrando que não houve qualquer má-fé do Defendente em adicionar eventos inverídicos em sua agenda, tendo em vista que não possui controle sobre a gerência desta.

Este interessado exerceu regularmente todas as suas funções de Diretor de Departamento de Ordenamento, Parcerias e Concessões. Conforme já comprovou e novamente faz anexar aos autos, participou de compromisso oficial junto ao Departamento de Inteligência Mercadológica e Competitiva para tratar assuntos relacionados à segurança Turística/Defesa Civil (caso Fernando de Noronha), tendo ainda assinado diversos despachos de processos internos do Departamento via SEI.

Não houve qualquer negligência no desempenho de suas funções, tendo sido cumpridos todos os compromissos, entre reuniões e despachos, com o mesmo zelo e integridade que seriam aplicados caso estivesse presencialmente no Ministério do Turismo. Não há sequer falsidade de informações, tendo em vista que de fato foram realizados todos os despachos internos divulgados, ainda que não presencialmente, sendo fato que hoje é amplamente possível desempenhar os mais diversos tipos de função por via remota com o auxílio da tecnologia – a qual foi utilizada com recursos particulares, ressalte-se.

31. A respeito do mesmo assunto, veja-se a manifestação do interessado por ocasião do ofício nº 2286/2022/GSE ao Secretário-Executivo do MTur:

2. Ressalto que neste período as agendas e despachos que se fizeram necessários enquanto Diretor do Departamento de Ordenamento de Parcerias e Concessões não ficaram prejudicados, pois contaram com a minha participação por meio de vídeos-conferências em todas as reuniões para tratar de eventos náuticos e demais pautas pertinentes ao Departamento. Informo ainda que participei de agenda junto ao Departamento de Inteligência Mercadológica e Competitiva para tratar assuntos relacionados a Segurança Turística/Defesa Civil (Caso Fernando de Noronha). Neste período também foram assinados diversos despachos de processos internos do Departamento via sistema SEI do Ministério, de fácil comprovação no sistema.

32. Diante do conceito de "despacho interno" fixado no Decreto nº 10.889, de 2021, e considerando o esclarecimento do interessado ponderando sobre as reuniões de que participara com as equipes do seu órgão, no período de 2 a 9 de fevereiro de 2022, parece-me estar claro que estes encontros se enquadram naquele

conceito do decreto, visto que são agentes públicos do mesmo órgão, em que não havia representação privada de interesses. Ademais, por meio de cópia de documentos assinados durante o período de 2 a 9 de fevereiro de 2022, o denunciado conseguiu comprovar que manteve suas atividades laborais em dia, durante o período questionado (SUPER nº 4517969).

33. Portanto, os registros de "despacho interno" na agenda oficial do interessado na *internet* mostram-se adequados, nos termos da legislação. Na verdade, a agenda publicada das atividades do interessado estiveram mais rigorosas do que a regulamentação exige, pois, segundo o § 5º do art. 11 do Decreto nº 10.889, de 2021, dispensa-se a divulgação de compromissos desse tipo, senão vejamos:

Art. 11. O agente público de que trata o art. 2º deverá registrar e publicar, por meio do e-Agendas ou por meio de sistema próprio, observado o disposto no art. 7º, as informações sobre:

[...]

§ 5º O **despacho interno** fica dispensado do registro e da publicação no e-Agendas.

(grifou-se)

34. Desta feita, tendo em vista a insuficiência de materialidade para enquadrar a conduta do interessado **JOSÉ MEDEIROS NICOLAU, ex-Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Turismo** como um ilícito ético, nos termos do Código de Conduta da Alta Administração Federal, sugiro o arquivamento do presente processo, contudo RECOMENDANDO-LHE, quando do exercício da função pública, que obtenha autorização da autoridade máxima do órgão/entidade para que se afastasse do país; bem como passe a observar o teor do normativo que rege o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), na modalidade teletrabalho, nas instituições públicas federais que a aplicarem.

### III – CONCLUSÃO

35. Face a todo o exposto, analisados os fatos colecionados, a argumentação da defesa e considerando os padrões e valores deontológicos atinentes da ética pública e tutelados pela Constituição Federal, VOTO no sentido de **ARQUIVAR** o presente processo, por não vislumbrar ofensa ao CCAAF em face do interessado **JOSÉ MEDEIROS NICOLAU, ex-Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Turismo**, RECOMENDANDO-LHE, quando do exercício da função pública, que obtenha autorização da autoridade máxima do órgão/entidade para que se afastasse do país; bem como passe a observar o teor do normativo que rege o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), na modalidade teletrabalho, nas instituições públicas federais que a aplicarem.

36. É como voto.

37. Dê-se ciência ao interessado, após deliberação do Colegiado.

**MARCELISE DE MIRANDA AZEVEDO**

Conselheira Relatora



Documento assinado eletronicamente por **Marcelise de Miranda Azevedo**, **Conselheiro(a)**, em 24/01/2024, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4693761** e o código CRC **2B6FDCDD** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)