

PARECER JURÍDICO

À Consulente: **AUDITECE** – Associação dos Auditores e Fiscais do Tesouro do Estado do Ceará, entidade de representação dos servidores integrantes das carreiras específicas da Administração Fazendária do Estado do Ceará.

Data: Fortaleza, 6 de março de 2026

EMENTA: Teletrabalho no serviço público. Limites constitucionais e legais ao poder regulamentar da Administração Pública. Princípio da legalidade. Portaria e regulamento como instrumentos de execução da lei — vedação à inovação normativa restritiva de direitos. Lei Complementar Estadual nº 371/2025 e Portaria SEFAZ nº 073/2026. Análise das restrições ao regime de teletrabalho. Parâmetros jurídicos para regulamentação adequada. Fundamentos para a defesa institucional dos servidores. Medidas administrativas e judiciais cabíveis.

I. IDENTIFICAÇÃO DA CONSULTA

O objeto da consulta refere-se a Análise jurídica, sob a perspectiva do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, acerca da legalidade e constitucionalidade das restrições impostas ao regime de teletrabalho pela Portaria SEFAZ nº 073/2026, editada pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

A consulta visa a aprofundar a compreensão sobre os limites do poder regulamentar da Administração Pública, o princípio da legalidade administrativa, o alcance da delegação normativa contida na Lei Complementar Estadual nº 371/2025 e a compatibilidade das restrições impostas com os princípios constitucionais da Administração Pública.

O presente parecer tem por finalidade subsidiar a atuação institucional da AUDITECE, seja para o diálogo com a Administração, seja para eventual questionamento em âmbito administrativo ou judicial.

II. RELATÓRIO

A presente consulta da AUDITECE – Associação dos Auditores e Fiscais do Tesouro do Estado do Ceará, entidade que congrega os servidores de carreiras essenciais à Administração Fazendária do Estado, tem como cerne a **análise da legalidade e da constitucionalidade das medidas restritivas ao teletrabalho impostas pela Portaria SEFAZ nº 073/2026**, publicada em 2 de março de 2026. Este ato normativo, editado pelo Secretário da Fazenda, institui e regulamenta o regime de teletrabalho parcial para os servidores da Secretaria da Fazenda, introduzindo uma série de critérios e vedações que merecem profunda análise jurídica.

Em sua essência, a Portaria SEFAZ nº 073/2026 define o teletrabalho parcial como uma modalidade de execução da jornada laboral em que o servidor público desempenha 16 (dezesesseis) horas semanais de suas atribuições remotamente, enquanto as 24 (vinte e quatro) horas restantes da jornada semanal devem ser cumpridas presencialmente, com o devido controle de frequência institucionalizado.

Além dessa fixação percentual da jornada, o ato infralegal estabelece diversas vedações, exigências e condições para a adesão e manutenção no regime de teletrabalho, bem como critérios para o desligamento automático do servidor. Dentre as restrições mais notáveis, destacam-se a **vedação à participação de servidores que exerçam qualquer outra atividade remunerada, a imposição de metas de desempenho 20% (vinte por cento) superiores para os teletrabalhadores em comparação aos servidores presenciais que exercem as mesmas atividades, a transferência integral dos custos de infraestrutura ao servidor**, restrições para servidores em estágio probatório e estudantes, e a ausência de critérios diferenciados para pessoas com deficiência ou doenças graves.

O fundamento legal invocado pela Portaria para a instituição e disciplina do regime de teletrabalho é o artigo 88 da Lei Complementar Estadual nº 371, de 16 de dezembro de 2025, que consubstancia a Lei Orgânica da Administração Fazendária do Estado do Ceará, cujo dispositivo legal autoriza a adoção do regime de teletrabalho parcial no âmbito da Administração Fazendária e expressamente delega ao Secretário da Fazenda a competência para sua regulamentação. O parágrafo único do referido artigo 88 ainda prevê que "ato normativo do Secretário da Fazenda poderá prever casos excepcionais que justifiquem a concessão do teletrabalho em regime integral".

Este cenário enseja **questionamentos jurídicos de alta relevância**: (i) se a Portaria SEFAZ nº 073/2026, ao estabelecer uma proporção rígida de horas remotas e presenciais, bem como diversas vedações e exigências, extrapola os limites da delegação normativa e do poder regulamentar que lhe foi conferido pela Lei Complementar Estadual nº 371/2025; (ii) se as restrições impostas representam uma inovação infralegal, em descompasso com o princípio da legalidade administrativa; (iii) se a regulamentação é compatível com os princípios constitucionais da Administração Pública, como a eficiência, a razoabilidade, a proporcionalidade e a proteção da confiança legítima; e (iv) quais os fundamentos jurídicos mais robustos para a defesa institucional dos servidores fazendários representados pela AUDITECE.

III. ANÁLISE JURÍDICA

3.1. O Princípio da Legalidade Administrativa e os Limites do Poder Regulamentar

O sistema jurídico brasileiro é edificado sobre o pilar do Estado de Direito, que exige a estrita subordinação de toda a atuação estatal à lei. No cerne dessa estrutura, **encontra-se o princípio da legalidade**, que, para a Administração Pública, assume um contorno peculiar e mais rigoroso do que na esfera privada, regida essencialmente pela licitude.

Enquanto, para os particulares, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal), no âmbito da Administração Pública, a lógica é inversa: **o agente público somente pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e nos exatos limites por ela traçados**, cuja distinção fundamental é a essência do regime jurídico-administrativo, que opera sob o signo da vinculação e não da autonomia da vontade.

Em complemento a esse princípio basilar, a Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso IV, confere ao Chefe do Poder Executivo a competência para "expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução". Essa prerrogativa constitucional define a **função precípua dos atos normativos infralegais**: eles

existem para detalhar a lei, torná-la exequível e operacionalizar suas disposições, **sem, contudo, ter o poder de inovar na ordem jurídica**, salvo a expressa previsão constitucional do decreto regulamentar autônomo, nos termos do artigo 84, VI, da CRFB/1988.

O poder normativo, em qualquer de suas formas (decreto, portaria, resolução, instrução normativa), jamais poderá criar direitos, impor obrigações, estabelecer restrições, ou cominar penalidades que não estejam expressamente previstas na lei a que se subordina, tendo em vista que sua natureza é secundária e complementar, jamais primária ou substitutiva da função legislativa.

A 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar o processo nº 1041247-53.2020.8.26.0224 em março de 2025, declarou a **ilegalidade de um decreto municipal que excedeu sua função regulamentar, impondo exigências não previstas em lei**. A tese de julgamento firmada é clara: é preciso "respeitar a hierarquia das normas, não podendo decretos regulamentares inovar além do previsto em lei".

No mesmo diapasão, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui entendimento consolidado de que atos normativos infralegais não podem "impor obrigações, conceder benefícios, estabelecer restrições, ou impor penalidades não previstas em lei, sob pena de violação ao art. 5º, II e 37, caput, da CF", citando o REsp 1.969.812-MG, Relatora Ministra Nancy Andrighi, como precedente para essa compreensão.

No contexto da Administração Pública, a distinção entre as diferentes espécies de atos normativos infralegais é igualmente crucial para delimitar seus alcances. Enquanto o decreto é um ato privativo do Chefe do Poder Executivo, as portarias e resoluções são atos de autoridades administrativas subordinadas, destinadas, em regra, à organização interna dos serviços, à disciplina funcional e à execução de leis e regulamentos em suas respectivas esferas de competência.

O artigo 7º da Lei Complementar nº 371/2025, que trata da Lei Orgânica da Administração Fazendária do Ceará, prevê as espécies de atos normativos que o órgão pode expedir – resolução, portaria, instrução normativa, nota explicativa e norma de execução – mas estabelece uma condição inafastável: **todos devem ser expedidos "respeitadas as normas de hierarquia superior"**. Isso significa que a Portaria SEFAZ nº 073/2026, objeto deste parecer, **deve não apenas observar a Lei Complementar nº 371/2025, mas também a própria Constituição Federal, sendo nula de pleno direito qualquer disposição que extrapole essa estrita subordinação hierárquica**.

A Lei Complementar Estadual nº 371, de 16 de dezembro de 2025, que estabelece a Lei Orgânica da Administração Fazendária do Estado do Ceará, constitui o pilar legal imediato para a instituição do regime de teletrabalho na Secretaria da Fazenda. Mais especificamente, o artigo 88 dessa lei dispõe: "Os servidores da Administração Fazendária do Estado, no cumprimento das suas atribuições, poderão realizar suas atividades fora das suas dependências físicas, em regime de teletrabalho parcial, na forma estabelecida em ato de seu Secretário de Estado". O parágrafo único desse mesmo artigo complementa, permitindo que "ato normativo do Secretário da Fazenda poderá prever casos excepcionais que justifiquem a concessão do teletrabalho em regime integral".

Essa arquitetura normativa revela uma escolha legislativa precisa: o regime de teletrabalho parcial é autorizado como regra geral, e a modalidade integral é admitida como exceção, para casos excepcionais. A competência para a regulamentação dos "casos excepcionais" e da "forma" do teletrabalho parcial é delegada ao Secretário da Fazenda por meio de ato normativo. Contudo, é imperativo compreender que tal delegação, embora ampla em sua finalidade de instrumentalizar a lei, não é ilimitada, nem autoriza o Secretário a legislar sobre a matéria. O poder normativo tem como escopo a "fiel execução da lei", e não a inovação jurídica.

Dessa forma, a delegação normativa contida no artigo 88 da Lei Complementar nº 371/2025 permite ao Secretário da Fazenda definir os critérios operacionais, os procedimentos de adesão, os instrumentos de controle de desempenho e outras diretrizes necessárias para a implementação do teletrabalho parcial.

Não autoriza, entretanto, a criação de vedações, restrições a direitos fundamentais, ou a imposição de condições que não encontrem correspondência, ainda que implícita, no texto da lei ou nos princípios constitucionais e legais que regem o serviço público. O legislador, ao usar a expressão "teletrabalho parcial", estabeleceu um conceito que permite flexibilidade na sua configuração, mas não definiu proporções numéricas fixas de horas remotas e presenciais. Ao Secretário compete, portanto, atuar dentro dessa moldura, buscando o equilíbrio entre a modernização da gestão e a proteção dos direitos dos servidores.

A questão crucial que emerge, portanto, é se a Portaria SEFAZ nº 073/2026, ao pormenorizar o regime de teletrabalho parcial em uma proporção exata de 16 horas remotas e 24 horas presenciais semanais, e ao impor outras vedações e exigências, está cumprindo a função de *executar* a lei ou, ao contrário, está *inovando* em relação a ela, extrapolando o poder regulamentar delegado.

A observância da hierarquia das normas é fundamental, e qualquer disposição da portaria que crie restrições não amparadas pela lei complementar ou pela Constituição será passível de questionamento jurídico.

3.2. Análise Crítica da Portaria SEFAZ nº 073/2026 e suas Restrições

A Portaria SEFAZ nº 073/2026, ao regulamentar o teletrabalho parcial, apresenta diversas disposições que demandam uma análise crítica aprofundada, especialmente no que tange aos limites do poder normativo e à observância dos princípios constitucionais e legais.

3.2.1. Limite de 16 horas remotas e 24 horas presenciais (Art. 3º, I)

O artigo 3º, inciso I, da Portaria SEFAZ nº 073/2026 define o teletrabalho parcial como a modalidade em que o servidor desempenha 16 (dezesesseis) horas semanais de suas atribuições fora das dependências da Secretaria da Fazenda, enquanto as demais 24 (vinte e quatro) horas da jornada semanal devem ser cumpridas presencialmente.

A Lei Complementar Estadual nº 371/2025, em seu artigo 88, autoriza a adoção do "regime de teletrabalho parcial" e delega ao Secretário da Fazenda a competência para estabelecer sua "forma". No

entanto, a lei não especificou qualquer percentual ou proporção numérica para caracterizar o teletrabalho parcial. Ao fazê-lo, a Portaria inova na ordem jurídica ao criar uma definição quantitativa para um conceito que a lei deixou em aberto para ser regulamentado de forma mais flexível e adaptada às necessidades do serviço público e dos servidores.

Embora a regulamentação detalhada da forma de teletrabalho seja uma prerrogativa legítima do Secretário, a imposição de um percentual tão restritivo, sem evidências claras de que essa é a única ou a melhor forma de garantir a eficiência, pode ser questionada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O teletrabalho, como instrumento de modernização da gestão pública, visa à otimização da produtividade e à racionalização de custos. Uma proporção que limita significativamente o tempo remoto pode esvaziar parte desses benefícios, configurando uma restrição potencialmente desarrazoada, sobretudo se não houver um estudo técnico que justifique a prevalência da presencialidade em 60% da jornada.

3.2.2. Vedação ao teletrabalho para servidores com outra atividade remunerada (Art. 22 e Anexo Único)

Um dos pontos mais sensíveis da Portaria é o artigo 22, que veda a inclusão ou permanência no regime de teletrabalho do servidor que "exerça outra atividade remunerada de qualquer natureza, pública ou privada, ainda que em caráter eventual". Para tanto, o Anexo Único da Portaria exige do servidor uma "Declaração de Inexistência de Atividade Remunerada e Compromisso de Exclusividade Funcional no Regime de Teletrabalho".

Essa proibição irrestrita e genérica representa uma flagrante extrapolação do poder normativo, violando diretamente o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da CF/88) e o direito fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, inciso XIII, da CF/88). A Constituição Federal já estabelece, em seu artigo 37, inciso XVI, as hipóteses de acumulação de cargos públicos, e a Lei Complementar Estadual nº 371/2025, em seu artigo 118, parágrafo único, excepciona as atividades de magistério das vedações aos integrantes da Administração Fazendária, desde que haja compatibilidade de horário. Tais disposições demonstram que o legislador constituinte e o estadual optaram por regular a matéria de forma específica, permitindo, em certas condições, o exercício de atividades paralelas.

Ao criar uma proibição absoluta para qualquer atividade remunerada, a Portaria SEFAZ nº 073/2026 impõe um regime de "exclusividade funcional" que não encontra lastro na Lei Complementar nº 371/2025, nem no Estatuto do Servidor Público do Ceará (Lei nº 9.826/1974).

A Administração Pública, por meio de um ato infralegal, não pode criar uma restrição de direito fundamental que a lei não previu, mormente porque a proibição do exercício de uma profissão lícita fora do horário de expediente público configura uma ingerência indevida na esfera privada do servidor, ferindo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A preocupação legítima da Administração deve ser garantir a dedicação do servidor ao serviço público durante sua jornada e evitar conflito de interesses, o que pode ser alcançado por outros meios, como a aferição de metas e a fiscalização do cumprimento da jornada, já previstos na própria Portaria, de modo

que a presunção genérica de conflito de interesses, sem análise individualizada ou demonstração de efetivo prejuízo ao serviço público, é equivocada do ponto de vista jurídico.

3.2.3. Desligamento automático por não atingimento de metas (Art. 27, III e V)

O artigo 27 da Portaria prevê o desligamento automático do servidor do regime de teletrabalho em diversas hipóteses, incluindo "devido ao não atingimento das metas individuais estipuladas" (inciso III) e "em decorrência do não cumprimento da jornada presencial" (inciso V), com o parágrafo 3º expressamente afirmando que "o desligamento previsto nos incisos III e V será automático". Essa previsão de desligamento automático, sem a garantia do devido processo legal administrativo, que inclui o contraditório e a ampla defesa, deve ser considerada inconstitucional.

O artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal assegura a todos, em processo judicial ou administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. A alteração das condições de trabalho do servidor, implicando o retorno compulsório ao regime presencial, é um ato administrativo que afeta sua esfera de direitos e interesses, e, como tal, deve ser precedido de um procedimento que lhe garanta a oportunidade de apresentar justificativas, produzir provas e contra-argumentar.

Sob esse viés, o desligamento automático, sem qualquer notificação prévia que permita a manifestação do servidor, desconsidera essas garantias fundamentais, violando o devido processo legal administrativo.

3.2.4. Exigência de declarações restritivas (Anexo Único)

A exigência de assinatura da "Declaração de Inexistência de Atividade Remunerada e Compromisso de Exclusividade Funcional no Regime de Teletrabalho", conforme Anexo Único da Portaria, além de já ter sido criticada no item 3.3.2 por violar o livre exercício da profissão, também se configura como uma medida que pode gerar insegurança jurídica e temor reverencial.

Ao exigir que o servidor declare não exercer "qualquer outra atividade econômica remunerada de natureza pública ou privada, sob regime empregatício, autônomo, societário ou de consultoria, ainda que de forma eventual ou temporária", a Administração cria um campo propício para a subjetividade e a perseguição, uma vez que diversas atividades lícitas (como o magistério, expressamente permitido pela própria LC 371/2025, ou a gestão de um pequeno negócio familiar) seriam vedadas sem qualquer base legal.

A amplitude da declaração e as "penas da lei" a ela associadas geram um ambiente de intimidação e podem desestimular o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor fora do expediente, sem que haja um interesse público legítimo e legalmente amparado para tal restrição.

3.2.5. Transferência de custos operacionais ao servidor (Art. 11, 'k')

O artigo 11, alínea 'k', da Portaria estabelece como dever do servidor "providenciar e manter, às suas expensas, as infraestruturas física e tecnológica de comunicação necessária à realização dos trabalhos fora das dependências das unidades administrativas da SEFAZ". Embora o teletrabalho seja facultativo, a

integralidade da transferência dos custos de infraestrutura (internet, energia elétrica, equipamentos) para o servidor pode ser questionada.

O teletrabalho, quando implementado, gera benefícios econômicos significativos para a própria Administração Pública, como a redução de despesas com aluguel, energia, água, segurança, manutenção de edifícios, passagens e vale-transporte. Artigos doutrinários e estudos já apontaram que a modalidade de trabalho remoto pode gerar economias bilionárias aos cofres públicos.

Diante desse cenário, a imposição de que todos os custos sejam arcados exclusivamente pelo servidor, sem qualquer contrapartida ou compensação, pode configurar um enriquecimento sem causa para o Estado à custa de um decréscimo patrimonial do servidor, ferindo os princípios da moralidade e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88).

3.3. O Controle de Proporcionalidade das Restrições (Razoabilidade e Proporcionalidade)

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são balizas essenciais para o controle da atuação administrativa, especialmente quando há restrição a direitos ou imposição de ônus. Eles funcionam como mecanismos de contenção da discricionariedade do administrador, exigindo que as medidas adotadas sejam lógicas, justas e equilibradas em relação aos fins perseguidos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente aplicado esses princípios para invalidar atos normativos que, embora formalmente inseridos na competência do Poder Executivo, demonstrem excesso ou desequilíbrio na ponderação de interesses.

A análise da proporcionalidade de uma medida administrativa, como as restrições impostas pela Portaria SEFAZ nº 073/2026, geralmente envolve três subprincípios ou fases:

1. **Adequação (ou Idoneidade):** A medida é apta a atingir o objetivo legítimo que se pretende? No caso, as restrições ao teletrabalho são adequadas para garantir a eficiência, a moralidade e o controle do serviço público? Se a resposta for positiva, passa-se para a fase seguinte.
2. **Necessidade (ou Exigibilidade):** A medida é a menos gravosa para atingir o objetivo? Não existe outra medida menos restritiva aos direitos dos servidores que seja igualmente eficaz? Por exemplo, a vedação absoluta de outra atividade remunerada é realmente necessária, ou a fiscalização do cumprimento de metas e a proibição de conflito de interesses seriam suficientes? A imposição de 60% de presencialidade é a única forma de garantir a eficiência?
3. **Proporcionalidade em Sentido Estrito:** Os benefícios da medida superam os ônus que ela impõe? Existe um justo equilíbrio entre o sacrifício imposto aos servidores (perda de flexibilidade, custos de infraestrutura, impedimento de outras atividades) e o ganho real para a Administração Pública?

Ao aplicar esse controle à Portaria SEFAZ nº 073/2026, é possível identificar diversos pontos de questionamento. A imposição de metas 20% (vinte por cento) superiores para os teletrabalhadores (Art.

14, § 1º), somada à limitação a apenas 16 (dezesesseis) horas semanais remotas, pode configurar um desequilíbrio, um ônus excessivo imposto ao servidor sem correspondente e demonstrado benefício.

Da mesma forma, as vedações genéricas, a transferência integral de custos e o desligamento automático sem contraditório podem ser vistos como medidas desnecessárias e desproporcionais, na medida em que existem alternativas menos restritivas e mais justas para garantir a boa execução do serviço.

É fundamental, nesse contexto, invocar o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que, na redação dada pela Lei nº 13.655/2018, estabelece que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão".

A motivação para a imposição de restrições ao teletrabalho deve demonstrar a "necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas". Portanto, a Administração deve justificar concretamente por que as restrições da Portaria são as mais adequadas e menos gravosas, e quais as suas consequências práticas, em vez de se pautar em meras suposições ou abstrações.

3.4. Eficiência Administrativa e Teletrabalho

O teletrabalho, quando implementado de forma estratégica e bem gerenciada, é reconhecido por sua capacidade de fomentar a eficiência administrativa, um dos princípios basilares da Administração Pública, consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. A experiência acumulada durante a pandemia de COVID-19, e as subsequentes discussões sobre modelos de trabalho, solidificaram a compreensão de que o teletrabalho não é apenas uma medida de contingência, mas uma ferramenta de modernização da gestão pública com potencial transformador.

A Resolução CNJ nº 227/2016, que regulamenta o teletrabalho no Poder Judiciário, elenca objetivos que transcendem o âmbito judiciário e espelham um consenso sobre os benefícios da modalidade: aumentar a produtividade e a qualidade do trabalho dos servidores; promover mecanismos para atrair e motivá-los; economizar tempo e reduzir custos de deslocamento; contribuir para a melhoria de programas socioambientais, com a diminuição de poluentes e a redução no consumo de recursos (água, energia, papel); e aumentar a qualidade de vida dos servidores. Esses objetivos demonstram uma visão sistêmica do teletrabalho como um regime capaz de gerar ganhos múltiplos para a Administração, o servidor e a sociedade.

Estudos e artigos especializados corroboram essa perspectiva, apontando que o teletrabalho gerou economias significativas aos cofres públicos. Um artigo doutrinário, por exemplo, menciona que a modalidade de trabalho remoto resultou em uma economia de quase R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos federais em apenas 16 meses e reduções de até 50% nos custos da administração pública federal. Embora esses dados estejam, em parte, relacionados ao período emergencial da pandemia, eles são indicadores poderosos do potencial econômico do teletrabalho. A resistência em expandir ou flexibilizar o teletrabalho, ou a imposição de modelos presenciais rígidos sem uma clara justificativa técnica de que estes seriam mais

eficientes para as atividades desempenhadas pelos Auditores e Fiscais do Tesouro, pode configurar um paradoxo administrativo.

A Administração Pública tem o dever constitucional de buscar a máxima eficiência na prestação dos serviços. Se a experiência e a doutrina indicam que o teletrabalho pode ser uma ferramenta eficaz para alcançar esse fim, a Portaria SEFAZ nº 073/2026, ao impor restrições que potencialmente mitigam os benefícios da modalidade (como a proporção rígida de presencialidade, a vedação a estudantes ou a transferência integral de custos), deve ser motivada por estudos técnicos que demonstrem que tais restrições são, de fato, o caminho mais eficiente para a gestão fazendária. Na ausência de tal motivação, a Portaria pode ser questionada como um ato que, ao invés de promover, obstaculiza a eficiência administrativa.

3.5. Proteção da Confiança Legítima e Segurança Jurídica

Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima são corolários do Estado de Direito, fundamentais para garantir a estabilidade das relações entre a Administração Pública e os administrados. O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, ao consagrar a segurança jurídica, impõe à Administração o dever de agir de forma previsível, coerente e com respeito às expectativas legítimas geradas por seus próprios atos.

A proteção da confiança legítima visa a impedir que o Poder Público altere abruptamente situações jurídicas consolidadas, sem prévia comunicação, motivação adequada ou mecanismos de transição, causando prejuízos desarrazoados aos particulares que agiram de boa-fé com base na confiança gerada pelos atos anteriores da Administração. Essa proteção é especialmente relevante em contextos de alteração de regimes jurídicos ou de condições de trabalho, como ocorre com a implementação de novas regras para o teletrabalho.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a incidência desses princípios em situações excepcionais. O Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.487.449/DF, Relator Ministro Flávio Dino, julgado em 07/08/2024, exemplifica essa aplicação ao admitir a decadência administrativa na hipótese de acumulação indevida de cargos públicos, quando verificadas a boa-fé do administrado e a inércia da Administração durante longo período de tempo, "em respeito aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança". Embora o caso concreto fosse distinto, a essência do precedente é a salvaguarda de situações consolidadas pela boa-fé do administrado e pela inércia ou atos anteriores da Administração.

No caso da Portaria SEFAZ nº 073/2026, muitos servidores já se encontravam em regime de teletrabalho, provavelmente sob a égide da Portaria nº 212/2023, que é expressamente revogada. Esses servidores, ao planejar sua vida e seu trabalho com base nas condições então vigentes, desenvolveram uma expectativa legítima de continuidade. A nova Portaria, ao introduzir restrições mais severas, sem um período de transição adequado ou sem motivação individualizada para a mudança de regime, pode violar a proteção da confiança legítima.

A Administração, ao alterar as condições do teletrabalho, embora tenha a prerrogativa para tanto, deve fazê-lo de forma gradual, motivada e razoável, permitindo que os servidores se adaptem às novas

exigências e demonstrando que as mudanças são imprescindíveis ao interesse público e à eficiência do serviço. A ausência de tais cautelas pode gerar um clima de insegurança e desmotivação, prejudicando o ambiente de trabalho e a própria produtividade.

3.7. O Devido Processo Administrativo e a Motivação dos Atos Administrativos

O devido processo legal administrativo, com suas corolárias garantias do contraditório e da ampla defesa, é uma conquista fundamental do Estado Democrático de Direito, assegurada pelo artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Tais garantias impõem que a Administração Pública, ao praticar atos que possam afetar os direitos ou interesses dos administrados, deve observar um rito procedimental que assegure ao interessado o conhecimento dos fatos, a oportunidade de manifestação, a produção de provas e a impugnação da decisão, antes que ela se torne definitiva.

A motivação dos atos administrativos, embora não expressamente mencionada no *caput* do art. 37 da CF/88, é uma exigência implícita do princípio da legalidade, da moralidade e da publicidade. O ato administrativo não motivado, especialmente aquele que restringe direitos ou impõe ônus, padece de vício de nulidade, pois impede o controle de sua legalidade e legitimidade. A motivação deve ser explícita, clara e congruente com os fatos e o direito aplicáveis, demonstrando a pertinência entre o ato praticado e o interesse público que se busca tutelar.

No contexto da Portaria SEFAZ nº 073/2026, as previsões de "desligamento automático" do regime de teletrabalho por não atingimento de metas (art. 27, III) ou por não cumprimento da jornada presencial (art. 27, V), sem qualquer procedimento prévio que garanta ao servidor o contraditório e a ampla defesa, violam frontalmente essas garantias constitucionais. A decisão de retirar o servidor do regime de teletrabalho e compeli-lo ao regime presencial, sem que lhe seja dada a oportunidade de justificar eventual descumprimento de metas, apresentar contraprovas ou argumentar sobre a adequação do regime à sua situação, configura uma ofensa ao devido processo legal.

A Administração não pode simplesmente presumir a má-fé ou a ineficiência do servidor e impor uma sanção automática sem a devida apuração e defesa. O Acórdão TCU nº 2763/2022, ao analisar o descumprimento de metas, ainda que conclua pela sua existência, menciona a necessidade de apresentação de justificativas pelo servidor, demonstrando que a oportunidade de defesa é um pilar mesmo em situações de inadimplemento.

Adicionalmente, a própria fixação das regras e restrições ao teletrabalho pela Portaria deve ser adequadamente motivada, não apenas de forma genérica. As razões que levaram a SEFAZ a impor limites tão rígidos ao teletrabalho parcial (16h remotas/24h presenciais), a vedar a acumulação de atividades remuneradas ou a restringir o acesso de estudantes e pessoas com deficiência, devem ser expressas de forma clara e demonstrar a conexão com o interesse público e a eficiência administrativa, considerando as consequências práticas das decisões. A ausência de tal motivação substancial torna os atos vulneráveis a questionamentos administrativos e judiciais, uma vez que a discricionariedade do administrador não é absoluta e deve sempre ser exercida em conformidade com os princípios da Administração Pública.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A DEFESA INSTITUCIONAL DOS SERVIDORES

Com base na análise jurídica desenvolvida, identificam-se robustos fundamentos para a atuação da AUDITECE na defesa dos interesses dos servidores da Administração Fazendária do Estado do Ceará, tanto no plano administrativo quanto em eventual judicialização da matéria.

4.1. Inconstitucionalidade e Ilegalidade por Violação ao Princípio da Legalidade e Extrapolação do Poder Regulamentar

As disposições da Portaria SEFAZ nº 073/2026 que criam restrições não previstas na Lei Complementar Estadual nº 371/2025 ou em outra legislação específica padecem de vício de inconstitucionalidade e ilegalidade. Em especial, o artigo 22, ao vedar de forma absoluta o teletrabalho para servidores que exerçam "qualquer outra atividade econômica remunerada de natureza pública ou privada, ainda que em caráter eventual", sem amparo na Lei Complementar nº 371/2025 ou no Estatuto do Servidor (Lei nº 9.826/1974), viola diretamente o artigo 5º, incisos II e XIII, e o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. A Lei Complementar nº 371/2025 já prevê expressamente a compatibilidade do magistério com as atividades do servidor fazendário (art. 118, parágrafo único), evidenciando que a exclusividade não é a regra geral pretendida pelo legislador. A Portaria, como ato infralegal, não pode inovar na ordem jurídica para restringir direitos que a lei não limitou.

Da mesma forma, a fixação de uma proporção rígida de 16 (dezesseis) horas remotas e 24 (vinte e quatro) horas presenciais para o teletrabalho parcial (art. 3º, inciso I), embora em princípio possa ser vista como regulamentação da "forma" do teletrabalho, pode ser questionada se não for devidamente justificada por estudos técnicos que demonstrem sua indispensabilidade e eficiência, sob pena de esvaziar o próprio conceito de teletrabalho parcial ou de configurar inovação indevida que a lei habilitadora não previu em termos quantitativos.

4.2. Violação aos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Diversas restrições impostas pela Portaria SEFAZ nº 073/2026 ferem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que exigem que as medidas administrativas sejam adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito aos objetivos que se buscam.

A exigência de metas de desempenho 20% (vinte por cento) superiores para os servidores em teletrabalho (art. 14, § 1º), cumulada com a substancial obrigatoriedade de presença física, pode representar um ônus excessivo e desproporcional. Embora a Administração possa exigir maior produtividade no teletrabalho, essa exigência deve ser razoável e não pode configurar uma jornada exaustiva disfarçada de metas, desvirtuando os benefícios do regime e podendo levar à precarização do trabalho.

As vedações impostas a servidores em estágio probatório, estudantes, e o tratamento excepcional para pessoas com deficiência ou doença grave (Art. 21, I, IV; Art. 25, II; Art. 26) também carecem de razoabilidade e proporcionalidade. Não há evidência de que a condição de estudante ou de servidor em estágio probatório, por si só, impeça o cumprimento das metas ou prejudique a eficiência no teletrabalho. Pelo contrário, o teletrabalho pode ser um mecanismo de inclusão e de incentivo à qualificação, como demonstrado pela Resolução CNJ nº 227/2016 e pelas políticas de outros órgãos.

4.3. Violação ao Devido Processo Legal, Contraditório e Ampla Defesa

A previsão de "desligamento automático" do regime de teletrabalho em caso de não atingimento de metas ou de não cumprimento da jornada presencial (art. 27, III e V, e § 3º), sem a garantia de prévia notificação, oportunidade de manifestação do servidor e decisão fundamentada, viola frontalmente o artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Qualquer medida administrativa que implique a alteração das condições de trabalho do servidor e que possa resultar em prejuízo de seus direitos ou interesses deve ser precedida de um processo administrativo que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa. A Administração não pode prescindir dessas garantias constitucionais sob o pretexto de celeridade ou eficiência, pois tais princípios são essenciais à legitimidade do ato.

4.4. Proteção da Confiança Legítima e Segurança Jurídica

Servidores que já se encontravam em regime de teletrabalho sob a Portaria anterior (nº 212/2023) e que demonstraram bom desempenho criaram uma expectativa legítima de continuidade nas condições que lhes eram favoráveis. A súbita e drástica alteração das regras do teletrabalho pela Portaria SEFAZ nº 073/2026, sem um período de transição adequado, sem motivação individualizada para cada caso e sem a consideração das situações consolidadas, pode violar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, que são consectários do Estado de Direito. O STF já reconheceu a importância desses princípios para salvaguardar situações constituídas de boa-fé.

4.5. Violação ao Princípio da Eficiência Administrativa

A imposição de restrições desproporcionais ao teletrabalho, ou a manutenção de um regime predominantemente presencial sem uma sólida justificativa técnica que demonstre sua maior eficiência em relação ao trabalho remoto, pode ir de encontro ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88). A doutrina e a experiência prática apontam para os benefícios do teletrabalho na otimização de recursos, aumento de produtividade e melhoria da qualidade de vida dos servidores. Se as restrições da Portaria SEFAZ nº 073/2026 não estiverem amparadas em estudos de impacto ou em dados objetivos que justifiquem a prevalência do regime presencial ou a severidade das vedações, a Administração pode ser questionada por não buscar o modelo de gestão que maximize a eficiência do serviço público e o melhor uso dos recursos públicos, conforme o artigo 20 da LINDB.

V. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS CABÍVEIS

Diante dos fundamentos jurídicos expostos, a AUDITECE dispõe de um arsenal de medidas administrativas e judiciais para a defesa dos interesses de seus representados. A estratégia deve ser cuidadosamente ponderada, buscando, inicialmente, a resolução pela via do diálogo e da persuasão administrativa, para, em caso de insucesso, considerar a via judicial.

5.1. Medidas Administrativas

A atuação no âmbito administrativo é fundamental e, muitas vezes, mais célere e menos onerosa. Recomenda-se à AUDITECE a adoção das seguintes providências:

- **Pedido de revisão administrativa da Portaria SEFAZ nº 073/2026:** A Associação deve protocolar pedido formal junto ao Secretário da Fazenda, requerendo a revisão dos dispositivos da Portaria que se mostram ilegais, inconstitucionais ou desproporcionais. O pedido deve ser robustamente fundamentado neste parecer jurídico, acompanhado de dados e estudos que demonstrem os benefícios do teletrabalho, a desnecessidade das restrições e o impacto negativo sobre a eficiência e o bem-estar dos servidores. Deverão ser indicados de forma pormenorizada os artigos e incisos da Portaria a serem revistos, com propostas de redação alternativa que se coadunem com os limites legais e constitucionais.
- **Interlocução com a Comissão de Gestão do Teletrabalho (CGT):** O artigo 29 da Portaria SEFAZ nº 073/2026 atribui à CGT a competência para "revisar e propor eventuais mudanças neste instrumento normativo" e "dirimir as dúvidas sobre casos omissos ou situações excepcionais". A AUDITECE deve buscar diálogo com a CGT, apresentando as ponderações deste parecer e participando ativamente das discussões sobre a adequação do regime, buscando influenciar as futuras revisões e interpretações da norma.
- **Representação à Corregedoria da Administração Fazendária:** Em caso de aplicação concreta de sanções a servidores com base em dispositivos da Portaria que se consideram ilegais ou inconstitucionais (por exemplo, desligamento por exercer atividade remunerada lícita fora do expediente), a AUDITECE pode apresentar representações formais à Corregedoria, apontando a ilegalidade do ato e solicitando sua revisão ou anulação.
- **Negociação institucional de protocolos e critérios:** A Associação pode propor à Administração Fazendária a celebração de termos de compromisso ou protocolos que estabeleçam critérios mais claros, objetivos e proporcionais para a gestão do teletrabalho, incluindo a definição de indicadores de desempenho, mecanismos de acompanhamento e revisão de metas, e a criação de procedimentos de transição para os servidores afetados pelas novas regras. Essa negociação pode, inclusive, abordar a implementação de programas de apoio à infraestrutura do teletrabalho ou compensação de custos.

5.2. Medidas Judiciais

Caso as vias administrativas se mostrem infrutíferas ou em situações de urgência que demandem pronta intervenção judicial, a AUDITECE poderá considerar as seguintes ações:

- **Ação Civil Pública ou Ação Coletiva:** A AUDITECE, na qualidade de entidade representativa de classe, possui legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública ou Ação Coletiva perante a Justiça

Estadual (Vara da Fazenda Pública) ou o Tribunal de Justiça do Ceará. O objetivo seria a declaração de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade dos dispositivos da Portaria SEFAZ nº 073/2026 que criam restrições sem fundamento legal, como o artigo 22 e a exigência do Anexo Único, ou que violem princípios constitucionais como a proporcionalidade e o devido processo legal. Poder-se-ia pleitear, em caráter de tutela de urgência, a suspensão da aplicação desses dispositivos em relação aos servidores representados, a fim de evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação. Precedentes da Justiça do Trabalho, como a liminar na Ação Civil Coletiva nº 0011163-76.2025.5.15.0092 (5ª VT de Campinas), que suspendeu o retorno presencial compulsório de empregados públicos, servem de exemplo da atuação judicial em casos similares.

- **Mandado de Segurança Coletivo:** O mandado de segurança coletivo, previsto no artigo 5º, inciso LXX, da Constituição Federal, pode ser impetrado pela AUDITECE em defesa dos direitos líquidos e certos de seus membros. Essa medida seria cabível contra atos concretos da Administração (como o desligamento de servidores do regime de teletrabalho com base em dispositivos ilegais ou inconstitucionais da Portaria) que ameacem ou violem direitos dos representados. A impetração visa a proteção de um direito que se mostre manifesto na sua existência e extensão, sem necessidade de dilação probatória.
- **Representação ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-CE):** Considerando que a imposição de um regime de trabalho com restrições desproporcionais ou sem embasamento técnico em eficiência pode configurar uso ineficiente de recursos públicos, a AUDITECE pode formular representação ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará. O TCE-CE possui competência para fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da Administração Pública, podendo determinar a realização de auditorias e a adoção de medidas corretivas, conforme o Acórdão TCU nº 2763/2022 demonstra no âmbito federal.
- **Ações Individuais:** Em casos de servidores individualmente prejudicados pela aplicação de dispositivos ilegais da Portaria (por exemplo, um servidor estudante que é desligado do teletrabalho ou um servidor com deficiência que tem o pedido negado sem a devida prioridade), podem ser ajuizadas ações individuais (mandado de segurança individual ou ação ordinária com pedido de tutela de urgência) para o restabelecimento da situação anterior ou a garantia de seus direitos.

VI. CONCLUSÃO

Diante da análise aprofundada da Portaria SEFAZ nº 073/2026 à luz dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o Direito Administrativo brasileiro e a Administração Fazendária do Estado do Ceará, é possível apresentar as seguintes conclusões consolidadas:

1. A Portaria SEFAZ nº 073/2026, em alguns de seus dispositivos, **extrapola os limites do poder normativo** conferido ao Secretário da Fazenda pelo artigo 88 da Lei Complementar Estadual nº 371/2025 e **inova indevidamente na ordem jurídica**, em detrimento do princípio da legalidade administrativa (Art. 5º, II e Art. 37, *caput*, da CF/88). Em particular, a **vedação absoluta ao teletrabalho para servidores que exerçam qualquer outra atividade remunerada, pública ou privada (art. 22 e Anexo Único)**, carece de fundamento legal e restringe de forma indevida o livre exercício de qualquer trabalho (Art. 5º, XIII, da CF/88), sem que a lei habilitadora ou o Estatuto do Servidor tenham estabelecido tal proibição generalizada.
2. A **fixação de uma proporção rígida de 16 (dezesseis) horas remotas e 24 (vinte e quatro) horas presenciais para o teletrabalho parcial (art. 3º, inciso I)**, embora possa ser enquadrada no poder regulamentar para definir a "forma" do teletrabalho, **carece de motivação técnica robusta e pode configurar uma medida desarrazoada e desproporcional**, que desvirtua os benefícios da modalidade e os objetivos de eficiência administrativa, se não houver um estudo claro que a justifique.
3. As **restrições impostas a servidores em estágio probatório, a estudantes e a ausência de critérios diferenciados para pessoas com deficiência ou doenças graves (Art. 21, I, IV; Art. 25, II; Art. 26)** mostram-se **desproporcionais e discriminatórias**. Em vez de fomentar o desenvolvimento profissional e a inclusão, tais medidas criam barreiras, ignorando diretrizes de outras esferas da Administração Pública (como a Resolução CNJ nº 227/2016 e as políticas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos) e podendo colidir com a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e com o direito fundamental à educação e à não-discriminação.
4. A previsão de **desligamento automático do regime de teletrabalho por não atingimento de metas ou não cumprimento da jornada presencial (art. 27, III e V, e § 3º)**, sem a garantia de notificação prévia, oportunidade de manifestação do servidor, produção de provas e decisão fundamentada, **viola os princípios do devido processo legal administrativo, do contraditório e da ampla defesa (Art. 5º, LIV e LV, da CF/88)**.
5. A **transferência integral dos custos de infraestrutura e tecnológicos ao servidor (Art. 11, 'k')**, embora prevista em outros regulamentos, pode ser questionada sob o prisma dos princípios da

moralidade e da eficiência administrativa (Art. 37, *caput*, da CF/88), uma vez que o teletrabalho gera economias substanciais para a própria Administração, e a ausência de qualquer compensação pode configurar enriquecimento sem causa do Estado ou um ônus desarrazoado ao servidor.

6. Os **princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima** devem ser invocados para proteger os servidores que já se encontravam em regime de teletrabalho sob a égide da Portaria anterior, os quais desenvolveram expectativas legítimas de continuidade em suas condições de trabalho. A Administração, ao alterar as regras, deve fazê-lo de forma motivada, razoável e com mecanismos de transição adequados.

Dessa forma, a AUDITECE possui sólidos fundamentos jurídicos para atuar na defesa institucional de seus representados, seja no plano administrativo, buscando a revisão e adequação da Portaria SEFAZ nº 073/2026 por meio de pedidos formais, diálogo institucional com a Comissão de Gestão do Teletrabalho e representações à Corregedoria, seja, subsidiariamente, na esfera judicial, por meio de Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo ou representação ao Tribunal de Contas, a fim de garantir a estrita observância da legalidade, da proporcionalidade e dos direitos dos servidores fazendários.

Recomenda-se que a estratégia prioritária seja a tentativa de solução administrativa, mediante diálogo fundamentado e bem instruído com a Secretaria da Fazenda, a fim de demonstrar as inconsistências jurídicas e os potenciais impactos negativos da Portaria. A via judicial deve ser considerada como medida derradeira, especialmente nos casos em que os servidores já estejam sendo diretamente prejudicados pela aplicação dos dispositivos que carecem de amparo legal.

É o parecer.

Fortaleza, 06 de março de 2026.



Documento assinado digitalmente

GUSTAVO BRÍGIDO BEZERRA CARDOSO

Data: 06/03/2026 09:23:15-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

GUSTAVO BRÍGIDO BEZERRA CARDOSO

Professor Doutor em Direito Constitucional

OAB-CE 18.031

Referências:

1. Normativos:

- Lei Complementar Estadual nº 371, de 16 de dezembro de 2025 (Lei Orgânica da Administração Fazendária do Estado do Ceará).

- Portaria SEFAZ nº 073/2026, de 27 de fevereiro de 2026 (Diário Oficial do Estado de 02/03/2026).
- Resolução CNJ nº 227/2016, de 15 de junho de 2016, compilada até a Resolução nº 511/2023.

2. Doutrina (Artigos e Estudos):

- Artigo: "Decreto regulamentador não pode criar novas obrigações" (Migalhas, 25/04/2025).
- Artigo: "Cinco equivocadas restrições ao teletrabalho integral no serviço público" (ConJur, 17/06/2025).
- Artigo: "Estado deve permitir teletrabalho no serviço público?" (Jota, 23/06/2025).

3. Jurisprudência:

- Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.487.449/DF, Relator Ministro Flávio Dino, Primeira Turma, julgado em 07/08/2024.
- Sentença da 5ª Vara do Trabalho de Campinas/SP no Processo nº 0011163-76.2025.5.15.0092, Juiz Guilherme Bassetto Petek, proferida em 11/06/2025.
- Acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT-15) no Agravo Interno em Mandado de Segurança nº 0016141-81.2025.5.15.0000, Relator Desembargador Ricardo Antonio de Plato, 2ª Seção de Dissídios Individuais, julgado em 15/10/2025.
- Decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) na Suspensão de Liminar e Segurança (SSCiv) nº 1000009-12.2026.5.00.0000, Vice-Presidente Guilherme Augusto Caputo Bastos, proferida em 16/01/2026.
- Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2763/2022 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 13/12/2022.
- Acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) na Apelação Cível 1008564-04.2019.4.01.3400, Relator Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, 5ª Turma, julgado em 13/12/2023.