

Nota Técnica Conjunta para Atos Normativos SEI nº 1/2023/ME

Assunto: **Revogação da Instrução Normativa SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89, de 13 de dezembro de 2022.**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de relatório técnico sobre a Instrução Normativa SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89 doravante denominada IN 89/2022. Apresenta-se o seu histórico de confecção e demonstra-se que ela fragiliza o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) em suas premissas, objetivos, incentivo à implementação e impacto na gestão pública. Ao final, propõe-se sua revogação.

OBJETIVO

Recomendar a revogação da Instrução Normativa SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89.

PÚBLICO-ALVO

A norma aplica-se à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

A implementação se dará pela revogação da Instrução Normativa SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89, de 13 de dezembro de 2022, que estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do SIPEC e do SIORG relativos à implementação do Programa de Gestão e Desempenho - PGD.

Os órgãos centrais do SIPEC e do SIORG expedirão nova regulamentação do Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, em até 90 (noventa) dias. Os PGDs instituídos até a data de publicação da nova Instrução Normativa permanecerão vigentes, inclusive nos casos dos órgãos e entidades afetados pela reestruturação administrativa estabelecida pela Medida Provisória nº 1.154, de 01 de janeiro de 2023 .

Até que seja expedido normativo subsequente, novos PGDs poderão ser implementados pelos órgãos e entidades, nos termos do Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O PGD tem impacto, de modo geral, nas diretrizes, normas e procedimentos voltadas à gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e inovadora para geração de valor público e redução das desigualdades; e na política de gestão de pessoas e de desenvolvimento de competências transversais e de liderança para o quadro de servidores da administração pública federal.

De forma específica, o PGD impacta:

- a) Na gestão orientada a resultados, baseada em evidências, com foco na melhoria do desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) No aprimoramento do desempenho individual em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas;
- c) No estímulo à cultura de planejamento institucional;

- d) No dimensionamento da força de trabalho;
- e) Na redução de despesas administrativas;
- f) Na melhoria da qualidade de vida dos participantes;
- g) Na atração e retenção de talentos;
- h) No fomento da cultura da inovação e da transformação digital; e
- i) Na disseminação da gestão fundamentada na sustentabilidade ambiental.

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Não há impacto orçamentário e financeiro.

OUTRAS INFORMAÇÕES

Criado inicialmente pelo Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que permitiu a dispensa do controle de assiduidade, o Programa de Gestão tomou força com a IN SGP nº 65, de 30 de julho de 2020. Nesse contexto, evoluiu para se tornar ferramenta de gestão na Administração Pública Federal (APF), salto qualitativo simbolizado pela criação do PGD, instituído pelo Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022.

Este normativo já explicitava que gestão e desempenho são matérias que vão além das questões específicas de gestão de pessoas, especialmente na formalização do artigo 16 que indica caber aos órgãos centrais do SIORG e do SIPEC a definição de orientações, critérios e procedimentos gerais para a implementação do PGD. Tal entendimento, inclusive, foi registrado pelo Acórdão TCU 020.822/2022-7, a saber:

Em 2019 começaram as discussões dentro da Seges no sentido de que o programa de gestão deveria ser estendido para além do teletrabalho, por possuir um potencial mais amplo, capaz de representar um programa indutor no universo de gestão, sendo o teletrabalho somente um dos componentes (Grifo nosso).

Apesar de sua recente instituição, a iniciativa demonstrou ter grande potencial para o aumento da produtividade das unidades de execução, a redução de gastos públicos, a melhoria na qualidade de vida dos participantes e a transparência da ação estatal. Em dezembro de 2022, mais de 50% dos órgãos da APF está com o PGD em execução, com abrangência em 101 órgãos/entidades (Fonte: www.gov.br/pgd).

A expectativa de regulamentação do Decreto nº 11.072/2022 era de que, dando seguimento ao objetivo de modernização do Estado – em especial na criação de incentivos para a prática da gestão por resultados, pactuação de metas e melhoria na capacidade de entrega de serviços da APF, a IN regulamentadora favorecesse a otimização de recursos já iniciada e o maior alinhamento entre as prioridades estratégicas do governo e as atividades operacionais das áreas em órgãos ou entidades.

Convém registrar que, no âmbito da SEGES, a área responsável pelo tema, o Departamento de Transformação Governamental (DTGOV), atua desde 2020 no apoio à implementação e na melhoria do PGD. No que diz respeito às atividades que subsidiaram as propostas para a minuta que regulamentaria o Decreto nº 11.072/2022, esta área trabalhou em conjunto com a Coordenação-Geral de Gestão e Desempenho de Pessoas/SGP de 24 de maio até 23 de julho de 2022 (SEI-ME nº 19973.110149/2022-41). Após esta data, a proposta de IN 89/2022 foi conduzida diretamente pelo gabinete da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), sem a participação da equipe técnica do DTGOV.

Dito isso, pode-se afirmar que a resultante IN nº 89/2022, de 13 de dezembro de 2022, apesar de algumas convergências, é estruturalmente diversa das propostas técnicas apresentadas pelo DTGOV até a data de 23 de julho de 2022 (SEI-ME nº 30532334). A IN 89/2022 criou uma série de exigências administrativas que apequenam o alcance do PGD enquanto política de gestão por resultados e introduz abordagem restritiva de gestão de pessoas, algo em contradição com seu próprio artigo 3º, o qual apresenta uma série de objetivos e ações que necessitam de arranjos flexíveis de trabalho para sua aplicação¹.

O aumento das obrigações burocráticas do novo normativo não eleva a melhoria da gestão

ou a eficiência das unidades, ao contrário, demandará maior quantidade de recursos (humanos, imobiliários e orçamentários) para a produção dos mesmos resultados institucionais. Esse quadro desestimula a adesão ao PGD, prejudicando inclusive os objetivos a que a IN 89/2022 se propõe, conforme detalhado na seção seguinte desta Nota Técnica.

ANÁLISE

Passa-se agora para uma síntese dos principais impactos negativos da IN 89/2022.

1. Comprometimento do modelo de gestão por resultados pela superposição com o controle de frequência

Duas características do PGD introduzidas pela Instrução Normativa SGP nº 65/20 vem sendo sempre ressaltadas no processo de implementação do programa: (i) Que o PGD significa a substituição dos controles tradicionais de assiduidade (controle de ponto) pelo acompanhamento de planos de trabalho, entregas e resultados; e ii) Que o PGD não se confunde com teletrabalho. O primeiro argumento tinha como fundamento a criação da iniciativa, por intermédio do § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995; o segundo, os normativos que iniciam na IN nº 1 SEGES/MPOG, de 31 de agosto de 2018.

Toda a lógica da iniciativa focava-se nas contribuições do participante para entregas de produtos ou serviços, sendo a presença física nas dependências do órgão uma decorrência do tipo de atividade executada ou da conveniência da chefia e do participante.

O art. 24 da IN 89/2022 altera profundamente estas premissas. Segundo o § 2º “*Ficam dispensados do controle de frequência, na totalidade de sua jornada, **somente os participantes do PGD que atuam na modalidade de teletrabalho em regime de execução integral***”; segundo o § 3º “*os participantes do PGD, na modalidade presencial ou teletrabalho em regime de execução parcial, deverão registrar sua respectiva jornada diária em sistema eletrônico de frequência nos dias que estiverem presencialmente em sua unidade de exercício*”.

Com isso a nova norma criou duas categorias bastante distintas de participantes, a dos que estão em teletrabalho, dispensados de comparecer à repartição e do controle de ponto; e outra categoria presencial, que nada difere dos que estão fora do PGD. Os da modalidade presencial do PGD, no entanto, ficam mais sobrecarregados pois, além do controle do ponto, registrarão planos de trabalho avaliados periodicamente, e que, se mal avaliados, os sujeitam às sanções estabelecidas no art. 21 da referida Instrução Normativa. Isso evidentemente afasta o servidor desta modalidade. Com este incentivo o PGD passa, na prática, a ser um programa de gestão do teletrabalho.

Fica claro, então, que o objetivo da IN 89/2022 em estabelecer nova forma de trabalho focada em entregas e resultados não prosperará uma vez que: (i) instituiu teto de 20% para a modalidade de teletrabalho integral e (ii) instituiu duplo controle na modalidade presencial ou de teletrabalho parcial. Ao fim e ao cabo, ela desincentiva a aderência ao PGD e cria ambiente de competição por situação de suposto privilégio como forma de estimular o desempenho individual. O teletrabalho, no entanto, não deve ser considerado privilégio, mas modalidade que pode ser conveniente tanto para a administração como para o servidor.

A necessidade de atendimento ao público interno e externo tem sido utilizada como justificativa para estabelecer o controle de ponto dos servidores da modalidade presencial do PGD. A necessidade de controle de frequência para o PGD presencial é, no entanto, medida desnecessária que subverte o seu princípio basilar. A instituição do Programa não pode “implicar dano à manutenção da capacidade plena de atendimento ao público interno e externo” (artigo 4º, § 3º, do Decreto 11.072/22), não obstante, é possível estabelecer plano individual de trabalho um horário definido para prestação do serviço presencial.

Fica, então a questão: até que ponto cabe ao órgão central invadir a autonomia administrativa dos órgãos/entidades da APF, fixando uma regra geral para todos os servidores, independentemente da atividade executada, de peculiaridades locais, dos processos de trabalho, bem como dos resultados esperados, da autonomia do trabalho executado ou demais critérios de planejamento

institucional? Essa é uma questão que avaliaremos abaixo.

2. Usurpação de autonomia de órgãos/entidades e contradição com os objetivos da própria IN

É importante destacar que a IN 89/2022 restringiu a autonomia dos órgãos/entidades ao estabelecer limites comuns a toda a APF, desconsiderando a ampla diversidade de realidades institucionais e atividades desempenhadas.

O artigo 4º do Decreto nº 11.072/2022 concedeu à autoridade máxima de cada órgão/entidade a competência para a definição de quantidade de vagas para a instituição do programa. Essa autonomia foi eliminada na IN 89/2022. Esse problema foi apontado no primeiro parecer emitido pela PGFN ao analisar o conteúdo da IN 89/2022, conforme abaixo transcrito:

“Nos §§ 4 e 5º do art. 8º da minuta, recomenda-se que o órgão técnico reavalie a menção a quantitativos tratados naqueles preceitos, uma vez que isso restringiria o poder discricionário das autoridades responsáveis para instituição do PGD, já que o Decreto é claro em dar a tais autoridades o mister de definir o quantitativo de vagas.”
(Item 18, do Parecer Sei nº 15559/2022/ME/PGFN - Grifo nosso)

A recomendação não foi acatada e o resultado foram dispositivos significativos (como o inciso VII, do artigo 7º; o inciso II, §3º a 11º do artigo 8º; inciso II, do artigo 21) restringindo o PGD a um programa limitado ao teletrabalho. Adicionalmente, essa modalidade foi tratada no novo normativo como “benefício” excepcional e o desempenho das atividades presenciais como mecanismo de punição (tais como: §§ 3º a 11 do artigo 8º e inciso III, art. 21). Esses entendimentos desvirtuam a premissa de que os participantes do programa devem ser monitorados pelas respectivas contribuições às entregas de suas unidades, buscando-se assim maior eficiência na execução do serviço público. A IN 89/2022, assim, afetou o princípio basilar do PGD: ser um modelo de gestão baseado em entregas e resultados.

O novo normativo resgatou a regra comum à APF anterior ao programa: o presentéismo previsível do controle de frequência, que não demonstra o que de fato foi produzido individual e institucionalmente. Ele abandona uma das muitas inovações do programa: a transparência de se enxergar as contribuições individuais para os objetivos organizacionais, algo que o *modus operandi* tradicional (controle de frequência) sequer se aproxima.

No Decreto do PGD, a modalidade de teletrabalho é simples ferramenta, que deve ser avaliada pelos gestores quanto a peculiaridades e interesse de cada instituição e de acordo com a compatibilidade das atividades, perfil da liderança e do participante. Tal entendimento foi corroborado no Acórdão nº 2564/2022 – TCU – Plenário como recomendação aos órgãos centrais:

“9.4. recomendar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e à Secretaria de Gestão – Seges do Ministério da Economia que considerem, como premissa de trabalho, que o teletrabalho é uma ferramenta de gestão e deve estar conectada com as peculiaridades da atuação de cada instituição, bem como com os resultados almejados e o interesse público a ser efetivamente alcançado, não constituindo, portanto, direito adquirido dos servidores públicos” (Grifo nosso)

Além disso, é necessário examinar como o conteúdo do novo instrumento contradiz seus próprios objetivos e o histórico de ganhos do Programa¹, conforme detalhamento a seguir.

O inciso I, do artigo 3º da IN, enfatiza que o programa deve “promover a gestão orientada a resultados, baseada em evidências, com foco na melhoria do desempenho dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal”, porém conforme acima relatado a obrigatoriedade de controle de frequência exigido para as modalidades presencial e teletrabalho parcial (§ 2º, art. 24) mantém a gestão

orientada por assiduidade para oitenta por cento dos participantes (§5º, art. 8º).

O inciso V, do artigo 3º, indica que o programa deve “possibilitar a redução de despesas administrativas”. Se levarmos em consideração que a adoção da modalidade de teletrabalho é o principal elemento para fomentar a redução das despesas com gastos imobiliários, material de expediente, água, esgoto, luz, contratos terceirizados com vigilância e limpeza, o limite percentual para a sua utilização é uma contradição e uma restrição ao potencial de economia.

Como exemplo, até novembro/2022, a [CGINP/DTGOV/SEGES](#) apurou uma economia estimada em R\$ 106,64 milhões em otimizações imobiliárias de órgãos/entidades em PGD. Ou seja, é bem possível que, de pronto e apenas para atender aos 80% em trabalho presencial e teletrabalho parcial, haja a necessidade de que os órgãos outrora economizadores precisem recontratar suas locações e demais serviços relacionados às ocupações prediais. Forçoso lembrar que, nos últimos 2 anos, houve mais de 120 mil m² de área compartilhada entre órgãos e muitos deles disponibilizaram tais áreas a partir de postos de trabalho desocupados pelo teletrabalho integral (Fonte: CGINP/DTGOV/SEGES).

O inciso VI, do artigo 3º da IN, trata sobre a “melhoria da qualidade de vida dos participantes”. A IN 89/2022 trouxe práticas de gestão diferentes entre os participantes: os que estão em teletrabalho integral não são submetidos a controle de frequência, os demais, sim – § 2º, art. 24; os participantes autorizados a realizar teletrabalho no exterior devem ser monitorados com maior frequência - art. 30; os ocupantes de Cargos Comissionados Executivos e de Funções Comissionadas Executivas de níveis 15 a 18 somente podem desenvolver as atividades de maneira presencial - § 10, art. 8º.

Essas práticas de gestão afetam diretamente as dimensões de Qualidade de Vida no Trabalho (aferidas por Walton desde 1973 e amplamente reconhecidas pela literatura acadêmica), a saber: (i) condições de trabalho, (ii) uso e desenvolvimento de capacidades e (iii) constitucionalismo, pois envolvem elementos como (i) ambiente físico, material e equipamento, ambiente saudável e estresse, (ii) autonomia, significado da tarefa, avaliação do resultado e (iii) grau do cumprimento de normas e rotinas, respectivamente.

Analisando evidências demonstradas em pesquisa recente aplicada em um Departamento vinculado ao Ministério da Economia, constatou-se que 89% dos participantes apontaram que estar em teletrabalho contribuiu para a melhoria na QVT (Fonte: Consultoria Executiva em QVT/CGGIN/DTGOV). O mesmo ocorreu em uma autarquia vinculada ao mesmo Ministério, na qual mais de 80% dos respondentes indicaram que estar em teletrabalho melhorou a qualidade de vida no trabalho e, de novo, mais de 80% dos respondentes indicaram que estar em teletrabalho aumentou a qualidade dos trabalhos que executam e a produtividade (Fonte: Consultoria Executiva em QVT/CGGIN/DTGOV). Já na Anatel, foi percebido o impacto positivo da modalidade (89,7% de respostas positivas), com a maioria dos indicadores com apoio acima de 90%, tanto na perspectiva dos gestores quanto na dos servidores (Fonte: Relatório de monitoramento 2021 - SEI/ANATEL - 7749578).

O inciso VII, do artigo 3º, trata sobre “atrair e reter talentos”. Novamente as evidências ratificam que o incentivo a modalidade de teletrabalho é um propulsor para a retenção de talentos. Em uma das pesquisas de QVT acima indicadas, 84% dos participantes afirmaram que, para se manter no teletrabalho, buscariam uma nova unidade (Fonte: Consultoria Executiva em QVT/CGGIN/DTGOV). Salienta-se ainda que no cenário atual de escassez de servidores o simples fato de continuar contando com a força de trabalho ao invés do servidor ficar na inatividade eventual (como nos casos das licenças previstas na Lei nº 8.112/90), já deve ser encarado como uma medida de grande interesse público.

Em suma, com a publicação da IN 89/2022, usurpou-se a autonomia de órgãos/entidades de estabelecer regras próprias para o PGD, adaptadas as suas necessidades, transformando o Programa em mero controle de recursos humanos. Isso é indicado, aliás, ao afirmar que potenciais delegações dos dirigentes máximos a dois níveis inferiores só possam ser feitas às áreas “com competência sobre a área de gestão de pessoas” (art. 6º). Essa distorção tem efeitos gravíssimos pois limita o seu potencial na gestão por entregas de unidades e de transformação da administração pública.

3. Ausência de consulta aos afetados e de avaliação dos impactos da norma

Adicionalmente, cumpre apontar fragilidades procedimentais que resultaram no

comprometimento da aplicabilidade da norma ao conjunto de órgãos/entidades da APF.

Do ponto de vista desta equipe técnica, pode-se dividir o processo de confecção da IN 89/2022 em dois períodos: o primeiro, de março a julho de 2022; e o segundo, de julho até a promulgação, em 13 de dezembro de 2022. O primeiro contou com amplo processo de consultas a órgãos/entidades, dinâmica registrada nos vários anexos do documento SEI-ME nº19973.110149/2022-41. Isso envolveu tanto a parte de coleta de subsídios, para a construção das primeiras versões das minutas da IN, como a discussão e a revisão destas.

No segundo período, a minuta enfrentou profundas transformações estruturais, mas sem as recomendáveis consultas aos afetados e análise de impacto – pilares da qualidade regulatória que devem pautar a atuação do setor público.

Dessa forma, ao se considerar o produto final, pode-se afirmar que não houve a realização de ampla e transparente análise de contribuições em relação à norma pretendida e ignoraram-se as manifestações colhidas anteriormente, sem qualquer justificativa para o não acatamento. Em decorrência, a norma é de difícil implementação e traz diversos prejuízos à efetividade do PGD, apresentando dano aos avanços já alcançados em aspectos de gestão de desempenho, gestão de pessoas e economicidade, bem como ensejando novos custos logísticos e financeiros.

Reforça-se, portanto, a importância da avaliação dos impactos normativos. Tal exercício deve ser parte do amadurecimento do Programa, tanto na implementação pelas instituições como na ação dos órgãos centrais. A ponderação das externalidades deve ser realizada de modo que as medidas previstas na IN 89/2022 não causem restrições a ganhos reais já auferidos.

Deve-se privilegiar, sobretudo, o acompanhamento do desempenho institucional, a garantia de atendimento ao público interno e externo, o acompanhamento por indicadores gerenciais, e o monitoramento dos custos. É importante destacar que a evidência demonstra que o PGD efetivamente incentiva esses avanços de maturidade e auxiliam na superação de dificuldades históricas da Administração em dar transparências aos seus resultados institucionais.

Visando evidenciar alguns exemplos, apresenta-se abaixo trechos extraídos de alguns relatórios de monitoramento do PGD, recebidos em 2022, exigidos por força do artigo 17, da IN nº 65/2020.

Órgão/entidade	Dimensão	Relato apresentado	Fonte
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	Melhoria na qualidade dos produtos entregues	Pela avaliação dos gestores, notou-se que os servidores que aderiram ao teletrabalho mantiveram a qualidade nas entregas pactuadas. Mantiveram produtividade do trabalho, cumpriram com suas atribuições e responsabilidades igualmente. Identificamos uma mudança da cultura organizacional do controle de horas (frequência) para a gestão por resultado. O PGD também trouxe a necessidade de definição prévia de atividades e metas estabelecidas entre os gestores e servidores participantes do Programa. A liderança desenvolveu sua capacidade de ser participativa, por meio da escuta, conhecimento das atividades da área e auxílio aos colaboradores na busca pelos resultados organizacionais através do acompanhamento de metas, comunicação e feedbacks aos servidores. Os servidores aprimoraram a capacidade de gestão do tempo e do próprio trabalho, efetuar o registro de sua produtividade, manter a comunicação e o feedback com gestores e equipe envolvida.	Processo nº 01340.001808/2022-30 (SEI-INPE nº 10647962)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Variação de produtividade	Com base nas informações aferidas em 29 de novembro do corrente ano, o resultado das Metas Globais, de janeiro a novembro, já foi superado e representa cerca de 116% do total do Desempenho Institucional. considerando que cerca de 70% dos servidores do Ipea participam do PGD, concluímos que há uma correlação entre a produtividade do Programa e o cumprimento das Metas Institucionais.	Processo nº 03001.003652/2022-06 (SEI-IPEA nº 0504027)
Laboratório Nacional de Computação Científica - LNCC	Considerações finais do relatório	O LNCC entende o programa de gestão como indispensável ferramenta para que se cumpram as atribuições legais do órgão. Esperamos que possamos vê-lo se tornar mais eficiente, menos burocrático e com maior capacidade de vinculação dos servidores e de mensuração dos resultados alcançados.	Processo nº 01209.000010/2022-95 (SEI-LNCC nº 10642717)
Agência Nacional de Energia Elétrica	Recomendações da SRH	Dados gerais do Programa de Gestão da ANEEL demonstram alta adesão, baixo índice de desistência/evasão, melhoria dos níveis de produtividade, redução de gastos e de afastamentos para tratar da saúde, além do aumento da motivação e comprometimento dos participantes	Processo nº 48546.006608/2022-00
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	Sugestões de aperfeiçoamento da Instrução Normativa nº 65, de 2020	A experiência de implementação e execução do Programa de Gestão trouxe críticas e sugestões, que podem contribuir para o aperfeiçoamento do Programa como um todo, como por exemplo pontos relativos à infraestrutura e à segurança da informação, conforme preconiza o art. 13 da Instrução Normativa nº 65, de 2020. A sugestão desta Pasta é de que a Administração possa definir critérios mínimos relacionados à infraestrutura necessária, bem como disponibilizá-la (ou ao menos subsidiar parcialmente); além de tratar de modo mais específico sobre o real alcance da responsabilidade relacionada à segurança da informação (e as eventuais consequências, em abstrato).	Relatório enviado para o e-mail "pgd@economia.gov.br"
Agência Nacional de Transportes Terrestres	Boas práticas implementadas	Composição da equipe com bons quadros, tirando restrições físicas que poderiam impedir servidores de compor a equipe; e redução de espaço físico necessário para comportar as equipes de trabalho	Processo nº 50500.270960/2022-96 (SEI ANTT nº 14531634)

A manifestação de órgãos/entidades apresenta, portanto, os avanços de gestão com a implementação do Programa, indicando os possíveis impactos negativos que a IN 89/2022 terá sobre elas.

4. Introdução de parâmetros restritivos sem base em evidências

Muitos dispositivos da IN 89/2022 causaram inquietação em órgãos/entidades da administração pública federal, algo particularmente sensível em temas como:

- Limitação de até 20% dos agentes públicos na modalidade de teletrabalho em regime de execução integral,

podendo ser estendida para no máximo 50% (§ 4º do Art. 8º);

- Limitação da permanência na modalidade de teletrabalho em regime de execução integral por no máximo 3 (três) ciclos consecutivos, que corresponderá à duração do plano de entregas da unidade de execução (§ 3º do Art. 8º);
- Limitação de até 70% dos agentes públicos do órgão na modalidade de teletrabalho em regime de execução parcial, sendo exigido atividade presencial mínima de 40% da jornada de trabalho semanal (§ 5º do Art. 8º e parágrafo único do Art. 31).

Como apontamos acima, o primeiro elemento de surpresa decorreu de os órgãos centrais do PGD interferirem na competência de órgãos/entidades participantes e ignorarem a experiência das instituições que o implementaram. O segundo aspecto refere-se aos critérios que justificam esses percentuais.

Nas últimas décadas, tem-se adotado a premissa de que as decisões da APF devem ser amparadas em evidências. O próprio PGD foi construído sob este fundamento. A IN nº 65/2020 tinha a expectativa de que sua implementação gerasse informações que subsidiassem melhor compreensão dos seus efeitos, ajudando a futuras intervenções normativas. Destaca-se, em particular, os arts. 15 a 17 da referida IN que determinou a cada Programa implementado o envio de relatórios de ambientação e gerenciais apontando propostas de aperfeiçoamentos normativos.

Essas fontes demonstram que órgão e entidades, de forma geral, conseguiram entregar mais à sociedade brasileira, não havendo, no momento, evidência de prejuízo ao atendimento ao público ou redução de capacidade institucional de entregas. Esses resultados positivos decorreram sobretudo da forma como cada unidade desenhou critérios de participação adaptados às respectivas realidades, especialmente o uso do teletrabalho.

Como exemplo, destacamos a afirmação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de que o PGD permitiu “aumento da produtividade; rapidez na organização e ajuste das equipes; revisão de processos de trabalho e métricas; melhoria no planejamento das atividades; retenção de servidores na unidade organizacional; aumento da motivação e satisfação dos servidores com a flexibilidade de jornada; foco nas entregas e não no presenteísmo; atendimento das demandas com mais objetividade e rapidez; dentre outros”. Já o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) trouxe a “melhoria na qualidade da entrega em virtude do aumento da motivação, qualidade de vida dos servidores e da inteiração das equipes” (Acórdão 2564/2022 – TCU – Plenário).

Outro caso muito concreto, e que teve como linha de base a comparação com período anterior à implementação do teletrabalho em termos de entregas foi o da SUFRAMA. Como [testa artigo recém-publicado](#), a flexibilidade do uso da modalidade de teletrabalho, “além de promover aumento da produtividade na avaliação documental pelos colaboradores envolvidos no programa, promoveu também uma redução do passivo analítico dos projetos em avaliação na Suframa” .

Os relatórios, portanto, parecem não ter subsidiado o conteúdo presente na IN 89/2022.

Poder-se-ia avaliar que as evidências justificando as mudanças estruturais estariam no processo que desembocou no Acórdão TCU 020.822/2022-7. Antes de tudo, cabe notar que o Acórdão, publicado antes da promulgação da IN tem um caráter preliminar. Além disso, ao examinar o tema das modalidades, aponta profunda carência de informações para se chegar a conclusões mais concretas. Isso se reflete no uso de termos como "pode estar dificultando" (parágrafo 63), "pode impactar" (parágrafo 84), além da lista de riscos potenciais identificados (página 26). O mais importante, contudo, é que, em suas conclusões, apresenta como ponto de atenção a ausência de limites mínimos para trabalho presencial **nos normativos de órgãos/entidades (parágrafo 163) e não que tal definição tenha de ser realizada pelos órgãos centrais do PGD sem análise individualizada.**

Tampouco na nota técnica que embasou a IN 89/2022 (parágrafos 12 a 20 do processo SEI-ME nº 19975.132267/2022-90) existem elementos para justificar as mudanças estruturais e, em particular, explicar de onde saíram as definições de percentuais tão específicos (Por que 20% e não 30% ou 40%, por

exemplo?). Não obstante, de forma microgerencialista, introduziu-se recomendação com potenciais danos institucionais e pessoais para quase duas centenas de órgãos e entidades e centenas de milhares de participantes.

Ainda que, neste último caso, seja mais claro o que a literatura científica aponta, em muitas situações, porém, inexitem elementos empíricos para subsidiar a ação dos órgãos centrais. Mesmo assim, a experiência de dois anos de implementação do programa e os relatórios gerenciais disponíveis aos órgãos centrais do SIPEC e do SIORG poderiam ter servido de referência.

Como forma de remediar parâmetros restritivos sem base em evidências, foram inseridas, ao longo do normativo, hipóteses de flexibilização. Essa estratégia, além de também não se basear em evidência e ser excessiva (são quinze os pré-requisitos para mudança de percentual de teletrabalho), cria desnecessária camada burocrática de controle autorizativo dos órgãos centrais.

Por fim e mais importante: esse tipo de lógica de gestão desvia o foco dos órgãos centrais da gestão de riscos por mecanismos mais adequados, como a melhoria dos sistemas, da transparência e do acompanhamento de entregas.

5. Aplicação indevida dos conceitos de modalidades, regimes e ciclos

O ciclo do PGD (art. 9º) e o plano de entregas da unidade (art. 10) são inovações importantes trazidas pela IN 89/2022. Eles foram propostos e defendidos pela equipe técnica da DTGOV como parte do novo modelo de planificação, pactuação, execução, monitoramento e avaliação para o PGD, provendo um arranjo lógico que explicita o planejamento de entregas das unidades a seus clientes e a responsabilidade de cada integrante do time.

Apesar de representar um avanço em relação ao modo tradicional de gestão de pessoas baseado no controle do horário e da frequência, constatou-se que o modelo de PGD que utiliza como eixo central a tabela de atividades, conforme determina a IN 65/20, não garantia a geração de informações gerenciais úteis. Em particular, (i) ele não permitia que se conectassem as atividades com as entregas e resultados esperados para a unidade, (ii) era excessivamente trabalhoso para o chefe de unidade operar, (iii) não necessariamente fazia com que os servidores enxergassem sua contribuição para o todo, e (iv) possuía limitações em termos de alinhamento do esforço coordenado do time.

O novo modelo eleva o nível do planejamento. O chefe imediato valida a distribuição de parte da execução do plano da unidade aos participantes por meio da alocação de atividades que contribuem com o desenvolvimento das entregas da equipe, permitindo maior transparência sobre os resultados institucionais.

Dessa forma, aumenta-se a clareza sobre as entregas das unidades e os servidores conseguem enxergar sua contribuição individual no todo, algo que vários estudos comprovam ter impacto direto e positivo na qualidade de vida no trabalho. Além disso, reduz o custo de planejamento, pois ao invés de realização dos diversos planos de trabalho de participantes, passa a ser necessário apenas um plano da unidade de execução da unidade (de onde serão derivados os planos individuais). O novo modelo também permite maior flexibilidade de gestão aos chefes de equipe, que podem usar os métodos e ferramentas mais adequados à sua realidade para acompanhar a execução das entregas e avaliar a contribuição de cada servidor.

No entanto, a equipe técnica que concebeu o novo modelo de gestão do PGD foi excluída da discussão da IN 89/2022 em sua fase final, quando então ocorreram mudanças que comprometerão os benefícios apontados no parágrafo anterior, por meio de associações indevidas e até falhas de conexão lógica derivadas da mudança do texto da minuta.

O ponto crítico entendido como o mais problemático é a conexão indevida entre modalidade e regime de execução do PGD pelos participantes e o ciclo de execução do PGD nas unidades de execução, trazido pelo art. 8º, § 3º:

Art. 8º, § 3º Os participantes do PGD que estiverem no

teletrabalho em regime de execução integral somente poderão permanecer nessa modalidade por no máximo três ciclos consecutivos.

Conforme explicado anteriormente, o ciclo de execução do PGD faz parte de um modelo de planejamento e gestão pensado para proporcionar maior clareza sobre as entregas das unidades, ao mesmo tempo que possibilita aos servidores enxergar sua contribuição individual no todo. Nesse modelo, o chefe da unidade de execução deve ter flexibilidade para alocar os recursos necessários para execução do plano e realização das entregas. E o recurso mais precioso que o chefe pode ter a sua disposição é sua equipe. Assim, limitar a flexibilidade do chefe na gestão de sua equipe, sem nenhuma explicação lógica sobre o porquê ou sobre qual benefício isso poderia trazer, é grave e pode comprometer a execução do plano de entregas das unidades.

Cabe ressaltar que há limitação temporal da duração máxima do plano de entregas em 12 meses. Isso foi proposto pela equipe técnica com base na prática de execução do PGD e mantido na versão publicada da IN. Essa limitação visa evitar ciclos muito longos de planejamento para o plano de entregas, já que ele pode ser concebido como um plano operacional ou tático que idealmente deve se conectar a planos estratégicos de médio e longo prazo. Devido a essa natureza, não há prazo mínimo de duração do plano de entregas, podendo ele por exemplo ter três meses ou até um mês, de acordo com o modelo de gestão ou planejamento previamente existente na unidade ou órgão/entidade onde ele será executado.

A associação indevida entre modalidade, regime de execução e ciclo do PGD, além de reduzir a flexibilidade e a autonomia do chefe, pode levar no limite a situações extremamente instáveis para os participantes, comprometendo a atração e retenção de talentos, assim como a gestão do espaço físico e patrimonial do escritório. Por exemplo, caso a unidade tenha um ciclo de planejamento operacional ou tático de 1 mês, e por isso planos de entregas de um mês, os participantes devem forçosamente ser removidos de modalidade teletrabalho integral a cada três meses (3 ciclos) sem nenhuma razão lógica para isso.

Outra alteração no modelo de gestão do PGD não discutida com a equipe técnica da SEGES e que pode ser entendida como uma distorção é o plano especial de trabalho (incisos e parágrafos do art. 21). Mais uma vez tenta-se fazer uma conexão indevida entre planejamento e gestão de pessoas, nesse caso específico como consequência de uma avaliação de desempenho ruim. Entendemos que o chefe conta com recursos diversos, para além do PGD, para fazer a gestão de desempenho de participantes e levar adiante eventuais consequências e ações corretivas quando necessário. Além disso, a própria IN já traz uma série de elementos que compõem a política de consequências para participantes com baixo desempenho. Enfim, não é necessário mudar a estrutura do modelo de gestão nem do plano de trabalho do participante para lidar com essa situação.

A criação de cenários artificiais e extraordinários para os planos de trabalho não se limita a participantes que porventura tenham uma avaliação negativa, por meio dos planos especiais. Ela também se estende aos servidores em PGD com residência no exterior (Art. 30), que devem “possuir um regime de acompanhamento específico, que preveja monitoramento com maior frequência, diálogos periódicos sobre o desempenho do participante e avaliação qualitativa diferenciada, conforme a natureza da atividade desempenhada”.

O plano especial de trabalho e as condições específicas para servidores com residência no exterior acabaram, na prática, criando novas “modalidades” de PGD, com regras específicas, aumentando a complexidade do programa e dificultando sua adoção, implantação e acompanhamento. Essa complexidade gerencial ensejará mais requisitos, regras e condições para os sistemas de tecnologia da informação de gestão do PGD, ocasionando maior custo em desenvolvimento e operação.

Outro problema trazido por modelos de planos de trabalho diferentes é a perda da comparabilidade de dados entre os participantes e a maior dificuldade de sua conexão com os planos de entregas das unidades. Isso impacta a implantação de painéis gerenciais, de transparência do PGD, e relatórios analíticos, devido à maior complexidade na extração de dados e à ocorrência de dados não

comparáveis (métodos de cálculo e apuração diferentes para dados com a mesma nomenclatura).

Ademais, cabe ressaltar que a discriminação de participantes por modalidade adotada fere o princípio da isonomia.

Por fim, chama atenção o erro lógico do art. 23 ao entender o tempo de duração máxima do ciclo do PGD (12 meses) como período fixo. Conforme exposto anteriormente, os ciclos podem ter duração inferior a doze meses.

Art. 23. Ao final do período de doze meses caberá à unidade instituidora examinar e avaliar todo ciclo de execução do PGD, estabelecendo análises comparativas entre os desempenhos das diferentes unidades de execução e avaliando a eficiência do Programa e de sua sistemática de avaliação.

Além do erro cronológico, o referido artigo propõe a comparação de desempenho entre unidades diferentes, o que também não faz sentido e pode ser contraproducente. Unidades diferentes podem ter entregas. Por exemplo, pode ser necessário para uma unidade meio de gestão reduzir gastos de viagem enquanto uma unidade finalística pode ter necessidade de realizar mais viagens para fiscalizar obras ou a implementação de políticas públicas. Preferencialmente, o que deve ser avaliado é a execução do plano estratégico dos órgãos/entidades e como as unidades contribuíram com ele por meio da execução de seus planos de entregas.

CONCLUSÃO

Os problemas apontados são demonstrativos de como a IN 89/2022 inviabiliza significativamente o PGD. Há risco de redução de adesão e até de eventual abandono por participantes e instituições que o fizeram nos últimos anos.

Como o PGD é iniciativa não mandatária, as normas têm importante papel na sinalização estratégica das premissas orientadoras do programa. É necessária estabilidade das diretrizes para oferecer segurança para os órgãos aderirem, aprenderem e avançarem em mais inovação no processo. A IN 89/2022 ocasiona danos à estabilidade do programa e, particularmente, à credibilidade dos órgãos centrais.

Pelo exposto, entende-se que a manutenção deste normativo, na forma como se encontra, gera mais danos que benefícios à APF e, para maior segurança jurídica dos órgãos e entidades, recomenda-se sua revogação e a edição de novo normativo.

Enquanto trabalha-se na confecção desse novo instrumento, submete-se à consideração da Secretária de Gestão e Desempenho de Pessoal e do Secretário de Gestão a minuta de Instrução Normativa Conjunta anexa à presente Nota Técnica para Atos Normativos que, além de revogar a IN 89/2022, estabelece critérios de transição. Sugere-se que, em caso de sua aprovação, os autos sejam remetidos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para manifestação jurídica.

Brasília-DF, 06 de janeiro de 2023.

Documento assinado eletronicamente

CLAUDIA DA COSTA MARTINELLI WEHBE

Diretora de Transformação Governamental Substituta

Aprovado. Encaminhem-se os autos à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, para análise da minuta de Instrução Normativa que revoga a IN 89, de 2022, e dá outras providências (30760724).

Documento assinado eletronicamente

ROBERTO POJO

Secretário de Gestão Substituto

Documento assinado eletronicamente

KATHYANA BUONAFINA

Secretária de Gestão e Desempenho de Pessoal Substituta

¹ Art. 3º São objetivos do PGD: I - promover a gestão orientada a resultados, baseada em evidências, com foco na melhoria do desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; II - aprimorar o desempenho individual em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas; III - estimular a cultura de planejamento institucional; IV - contribuir para o dimensionamento da força de trabalho; V - possibilitar a redução de despesas administrativas; VI - promover a melhoria da qualidade de vida dos participantes; VII - atrair e reter talentos; VIII - fomentar a cultura da inovação e da transformação digital; e IX - disseminar a gestão fundamentada na sustentabilidade ambiental.



Documento assinado eletronicamente por **Kathyana Dantas Machado Buonafina, Secretário(a) Substituto(a)**, em 06/01/2023, às 18:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia da Costa Martinelli Wehbe, Diretor(a) Substituto(a)**, em 06/01/2023, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Seara Machado Pojo Rego, Secretário(a) Substituto(a)**, em 06/01/2023, às 18:42, 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 deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **30760560** e o código CRC **08302DFA**.

Referência: Processo nº 19973.100150/2023-48.

SEI nº 30760560