

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.822/2022-7

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidades: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, Secretaria de Gestão e Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DO TELETRABALHO NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA, DETERMINAÇÕES E AUTORIZAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS. RETIRADA DO SIGILO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin, em atendimento à proposta de realização de ação de controle com o objetivo de se obter um “diagnóstico preliminar” acerca da implementação de teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal, formulada pelo Ministro Bruno Dantas, Presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, e aprovada por este Plenário no dia 21 de setembro passado.

2. Transcrevo, a seguir, com pequenos ajustes de forma, parte do relatório preparado pela equipe de fiscalização designada pela SecexAdmin:

“A. Introdução

A.1 Antecedentes

1. *A presente fiscalização foi autorizada mediante Comunicação Plenária ocorrida na sessão ordinária de 21/9/2022, que determinou a realização de ação de controle com vistas a produzir diagnóstico preliminar sobre o trabalho remoto no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal, centro das principais políticas públicas do governo.*

2. *Dentre os pontos mencionados nessa comunicação, destaca-se a preocupação com o afastamento físico e emocional dos servidores em relação à instituição na qual trabalham e o impacto que o modelo de trabalho causa no atingimento nos benefícios para a sociedade, destinatária final dos serviços prestados por instituições públicas.*

A.2 Identificação do objeto da fiscalização

3. *O objeto do levantamento é o modelo de teletrabalho no Poder Executivo Federal no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipe), cujo órgão central é a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) do Ministério da Economia.*

A.3 Objetivos e escopo do levantamento

4. *O objetivo do presente trabalho é traçar um diagnóstico inicial sobre como o Poder Executivo Federal adotou e normatizou o seu modelo de teletrabalho, inserido nas diretrizes do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Também será avaliado como essas instituições avaliam e monitoram o atingimento de metas da instituição, incluindo o atendimento ao público externo e interno.*

5. *Dentro do escopo do trabalho estão as instituições que compõe o sistema Sipec: 'sistema orgânico e estruturador de gestão de pessoas criado para dinamizar a atuação centralizada e organizada das áreas de pessoal em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal'¹, e que aderiram ao PGD. Esse sistema tem como objetivo coordenar as áreas de gestão de pessoas, elaborando e implementando políticas.*

6. *O órgão central do Sipec é a SGP integrante do Ministério da Economia (ME) que elaborou os normativos norteadores da adoção da modalidade de teletrabalho total e parcial no Poder Executivo Federal. Também faz parte desse trabalho a atuação da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Economia, que tem dentre as suas competências a formulação de políticas para o aperfeiçoamento e a inovação nas instituições públicas federais. Essa secretaria também apoiou a formulação dos normativos envolvendo o trabalho remoto, além de ser responsável pelos aspectos tecnológicos do sistema como um todo. Ambas fazem parte da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG).*

7. *Dessa forma, não fazem parte dessa avaliação os modelos de teletrabalho para os servidores militares, das empresas estatais (dependentes e independentes), dos órgãos autônomos (Ministério Público da União e Defensoria Pública da União) e dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.*

A.4 Metodologia

8. *O presente trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e o Roteiro de Levantamento do TCU, e está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público, das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).*

9. *Os métodos de coleta de dados envolveram entrevistas com gestores da SGP, Seges e Presidência da República, extração de dados de sistemas informatizados, pesquisa na internet e nos sites das instituições envolvidas, além de aplicação de questionário informatizado com as instituições que já adotaram o modelo do PGD². Já a análise dos dados coletados envolveu além de exame documental, consolidação por meio do uso de checklists, cruzamento de dados, análise SWOT e inventários de riscos.*

A.5 Processos Conexos

10. *Em pesquisa na base de dados de processos do TCU foi identificado um processo conexo ao tema da presente fiscalização, descrito a seguir.*

11. *O TC 012.967/2019-0 trata de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), em cumprimento à proposta do Ministro Bruno Dantas, aprovada pelo Plenário deste Tribunal, com vistas a avaliar possíveis incompatibilidades do regime de teletrabalho com as competências legais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União (DPU), bem como verificar eventuais excessos no uso desse instituto.*

12. *O Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas), prolatado em 30/10/2019, constou as seguintes determinações:*

‘9.1. conhecer e considerar procedente a presente representação;

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Defensoria Pública da União adote as providências necessárias ao desfazimento da Resolução CSDPU 101/2014, por estar em desacordo com as incumbências fixadas no art. 134 da Constituição Federal e com os objetivos funções institucionais firmadas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar 80/1994;

¹ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/sipec/o%20que%20e> (acessado em 2/11/2022).

² A lista dessas instituições foi obtida junto à Seges

9.3. *determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que instaure processo para avaliar a ocorrência de circunstâncias semelhantes na Advocacia-Geral da União;*

13. *Em face dessa decisão, a DPU interpôs, em 20/11/2019, Pedido de Reexame, o qual foi conhecido pelo Relator sorteado, Ministro Augusto Nardes, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do acórdão anteriormente reproduzido.*

14. *Instado a se pronunciar tendo em vista a relevância da matéria, o Ministério Público junto ao TCU (peça 38 daqueles autos), representado pelo Dr. Sérgio Ricardo Costa Caribé, ao concluir sua manifestação, teceu um paralelo com as atividades desempenhadas pelos auditores do TCU, as quais abarcam a instrução processual e a realização de fiscalizações, nos seguintes termos:*

‘Como já ocorre, é possível manter quantitativo de servidores alocados em auditorias, que exigem a presença nas unidades jurisdicionadas, sem prejuízo da realização de teletrabalho por parte do corpo técnico deste Tribunal, conforme percentual máximo definido em normativo.’

15. *O processo encontra-se desde então no Gabinete do Ministro Augusto Nardes, pendente de deliberação de mérito quanto ao recurso interposto. A instauração do processo determinado no item 9.3 ainda não foi realizada, aguardando o julgamento do recurso citado.*

B. Visão Geral

B.1 Marco Regulatório

16. *Os normativos referentes ao modelo de teletrabalho adotado no Poder Executivo Federal avaliados no presente trabalho estão descritos na tabela a seguir.*

Normativo	Instituição
<i>Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990</i>	<i>Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais</i>
<i>Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995</i>	<i>Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências</i>
<i>Decreto 7.133, de 19 de março de 2010</i>	<i>Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho</i>
<i>Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011</i>	<i>Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.</i>
<i>Lei 13.467, de 13 de julho de 2017</i>	<i>Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1/5/1943, e as Leis 6.019, de 3/1/1974, 8.036, de 11/5/1990, e 8.212, de 24/7/1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.</i>

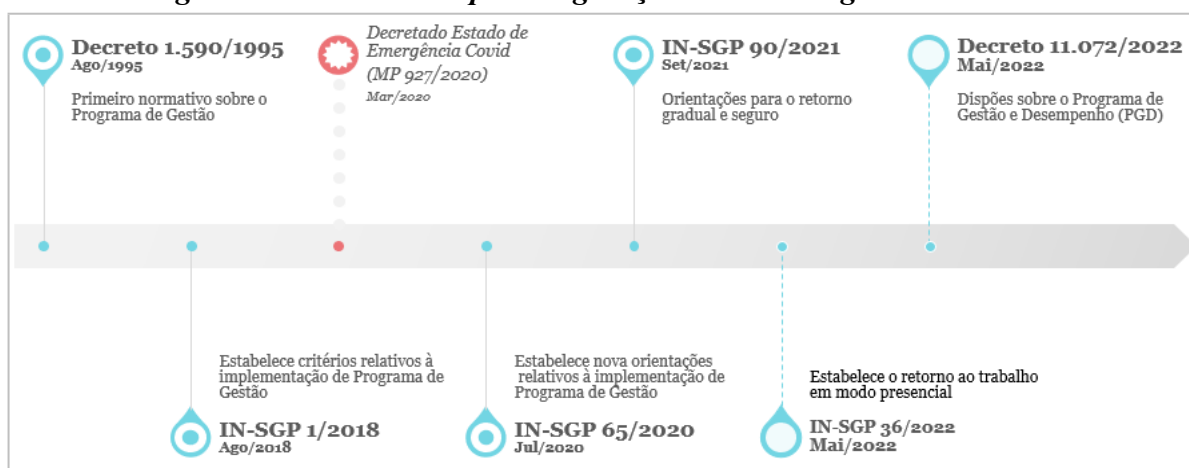
<i>Normativo</i>	<i>Instituição</i>
Instrução Normativa-SGP 1, de 31 de agosto de 2018	<i>Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, alterada pela IN 44/2020, de 12/6/2020</i>
Decreto 9.745, de 8 de abril de 2019	<i>Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia</i>
Medida Provisória 927/2020	<i>Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.</i>
Instrução Normativa-SGP 65, de 30 de julho de 2020	<i>Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão</i>
Instrução Normativa-SGP 90, de 28 de setembro de 2021	<i>Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial – revogada pela IN 36/2022</i>
Portaria-CGU 1.082, de 17 de maio de 2021	<i>Dispõe sobre o Programa de Gestão de Demandas no âmbito da Controladoria-Geral da União</i>
Instrução Normativa-SGP 36, de 5 de maio de 2022	<i>Estabelece o retorno ao trabalho em modo presencial dos servidores e empregados públicos dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC</i>
Decreto 11.072, de 17 de maio de 2022	<i>Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional</i>

Tabela 1 – Normativos referentes ao modelo de teletrabalho adotado no Poder Executivo Federal

Fonte: Elaboração própria

17. Dentre os normativos relacionados na tabela anterior é preciso destacar alguns que tratam de critérios e requisitos envolvendo diretamente o teletrabalho no Poder Executivo Federal. A Figura 1 apresenta uma linha do tempo com esses normativos.

Figura 1 – Linha do tempo da legislação sobre o Programa de Gestão



Fonte: Elaboração própria

18. O Decreto 1.590/1995, que tratava da jornada de trabalho do servidor público federal, estabeleceu no seu art. 6º, § 6º, que poderia haver a dispensa de controle de assiduidade dos servidores quando os seus resultados fossem efetivamente mensuráveis, por meio de programa de gestão devidamente autorizado pelo respectivo Ministro de Estado. As primeiras experiências no serviço público federal ocorreram com base nessa precisão legal. Entretanto, o melhor detalhamento do que seria efetivamente um programa de gestão veio por meio da IN-SGP 1/2018 da SGP, que estabeleceu critérios e procedimentos a serem observados.

19. Contudo, em março de 2020, com a decretação do estado de calamidade pública devido à Covid-19, vários servidores públicos foram colocados em trabalho remoto de maneira compulsória, sem que as suas instituições tivessem estabelecido o seu programa de gestão. Em julho de 2020, a SGP emitiu nova instrução normativa, de forma a atualizar os critérios para a elaboração do programa de gestão para os órgãos e entidades integrantes do Sipec.

20. A partir desses normativos e das novas condições de trabalho trazidas pela pandemia, verificou-se que muitas instituições relacionavam o programa de gestão como sinônimo de teletrabalho. Entretanto, o programa de gestão revelou-se um instrumento mais abrangente do que simplesmente a adoção do sistema de teletrabalho, sendo uma verdadeira ferramenta de gestão para as instituições. Essa ampliação de entendimento foi trazida na emissão do Decreto 11.012/2022, que mudou a nomenclatura do programa para Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

21. Em reunião realizada com gestores do ME, foi informado que já está em estudo entre os gestores da SEDGG a emissão de nova instrução normativa de forma a espelhar a ampliação de entendimento do PGD.

B.2 Aspectos Financeiros

22. Os aspectos financeiros desse levantamento referem-se aos gastos com os servidores ativos dos órgãos e entidades integrantes do Sipec. A tabela a seguir apresenta a execução financeira desses gastos nos anos de 2021 e 2022, que vêm se mantendo estáveis devido ao teto de gastos imposto para a Administração Pública.

Tabela 2 – Execução Financeira da Folha de Pagamento de Servidores Públicos Federais das entidades e órgãos do Sipec

2021		2022	
Mês/ano	Execução pessoal (R\$)	Mês/ano	Execução pessoal (R\$)
01/01/2021	7.266.956.682,46	01/01/2022	7.220.584.528,03

2021		2022	
Mês/ano	Execução pessoal (R\$)	Mês/ano	Execução pessoal (R\$)
01/02/2021	7.011.605.461,36	01/02/2022	7.089.249.733,86
01/03/2021	6.927.896.948,45	01/03/2022	6.956.550.332,67
01/04/2021	6.938.986.007,43	01/04/2022	6.920.852.366,83
01/05/2021	6.866.792.445,56	01/05/2022	6.842.706.889,87
01/06/2021	8.538.865.015,72	01/06/2022	8.518.034.946,16
01/07/2021	6.837.497.825,95	01/07/2022	6.935.184.397,06
01/08/2021	6.838.102.112,03	01/08/2022	6.827.580.245,82
01/09/2021	6.841.128.745,36	01/09/2022	6.837.482.337,67
01/10/2021	6.833.062.698,76	01/10/2022	-
01/11/2021	12.772.075.607,60*	01/11/2022	-
01/12/2021	9.294.010.076,94	01/12/2022	-
TOTAL	92.966.979.627,62	TOTAL	64.148.225.777,97

Fonte: Siape

* Gasto maior devido à gratificação natalina

B.3 Estrutura organizacional responsável pela normatização e acompanhamento

23. Inicialmente, cabe registrar que a competência da formulação de políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal é da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), órgão integrante da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), uma vez que atua como órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) e exerce a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

24. Como órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) tem-se a Secretaria de Gestão (Seges), também integrante da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), a quem compete a formulação de políticas e diretrizes para a gestão pública, ou seja, em síntese, é a unidade que propõe, coordena e apoia a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública.

B.4 Conceituação

25. O conceito de teletrabalho, amparado no Brasil por meio da Lei 13.467/2017, foi definido no seu Art. 75-B: 'Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.'

26. Essa definição abriga a definição cunhada por Nilles (1975, 1997), autor do trabalho seminal sobre o tema, além da estabelecida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1996), em que o trabalho é desempenhado pelo trabalhador em sua casa ou em outro local de sua escolha, além das dependências do empregador; exercido mediante remuneração; com o objetivo de desenvolver produto ou serviço conforme especificação do empregador, independentemente de quem fornecerá equipamentos ou outros materiais. (Legentil, J., fevereiro, 2020)

27. Apesar de sinônimos, os termos 'teletrabalho' e 'trabalho remoto', usualmente, têm sido diferenciado pela Administração Pública Federal, conforme as circunstâncias e o fundamento legal. O trabalho remoto extraordinário, originado por força da pandemia, tem como principal característica a realização das atividades fora das dependências físicas do órgão/entidade. Já o teletrabalho, modalidade de trabalho prevista no PGD, instituído pela IN-SGP 1/2018, tem como foco o controle

dos resultados alcançados pelos agentes públicos, independentemente do local de trabalho, além de ter a obrigatoriedade da utilização de sistema informatizado.

28. Todavia, para fins de elaboração do relatório, os termos teletrabalho e trabalho remoto foram considerados sinônimos.

B.5 Histórico do Modelo de Teletrabalho no Poder Executivo Federal e na Administração Pública Federal

29. A implantação do teletrabalho no serviço público no Brasil é bastante recente, entretanto vem evoluindo de maneira consolidada em órgãos federais e estaduais. Esse tipo de atuação já estava previsto no Decreto 1.590/1995, que permitia a dispensa do registro de ponto dos servidores públicos federais caso os resultados fossem efetivamente mensuráveis. A figura a seguir apresenta as principais iniciativas na Administração Pública Federal.

Figura 2 – Principais iniciativas de teletrabalho na Administração Pública Federal



Fonte: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/p.JSWmhnCPvz6fGwdkcFyvLc/?lang=pt>

30. No setor público brasileiro, o Serpro foi pioneiro ao adotar o teletrabalho de modo abrangente e estruturado com um projeto-piloto, em 2005 (VILLARINHO e PASCHOAL, 2016).

31. No campo legal, apesar do projeto piloto iniciado em 2006, somente em 2011, com a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei 12.551/2011 foram garantidos ao teletrabalhador os mesmos direitos do empregado tradicional. No entanto, essa lei estabeleceu apenas que o exercício do teletrabalho requer tratamento igualitário, uma estrutura física na residência do empregado ou a distância e uma postura diferenciada das pessoas envolvidas, mas deixa em aberto, por exemplo, como seria a avaliação da assiduidade do servidor, já que esse é um requisito para sua avaliação de desempenho anual.

32. O segundo caso de instituição pública mais conhecido desta modalidade foi implantado no Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de 2009 (Portaria TCU 139/2009), que, apoiando-se no aprendizado de outras organizações, mas também propondo suas próprias inovações, foi um dos precursores dentre os órgãos estatutários. Com controles de produtividade e desempenho sempre em evolução, restringiu a elegibilidade apenas aos servidores estáveis (cumprido o estágio probatório) e até o limite de 30% de seu quadro, por unidade. Em abril de 2019, o TCU editou nova portaria interna aumentando o limite do quadro elegível ao trabalho remoto para 40%, sendo este um dos maiores percentuais conhecidos em órgãos públicos federais à época.

33. O Tribunal Superior do Trabalho (TST), primeiro órgão do Judiciário, aparece em seguida na linha do tempo, com um projeto piloto em 2012 (Resolução Administrativa TST 1499/2012), implantando efetivamente o trabalho remoto no ano seguinte. É apontado como um dos melhores modelos atualmente, encontrando-se em sua oitava edição da portaria interna que o regulamenta, evoluindo e atualizando seus parâmetros conforme o aprendizado interno. O TST destaca-se, dentre as experiências no âmbito federal, pela estruturação do processo seletivo e dos

mecanismos de acompanhamento e suporte ao trabalho remoto. (<https://institutopublicx.com.br/teletrabalho-no-servico-publico/>)

34. Segundo o artigo denominado 'Teletrabalho no Serviço Público' (Instituto Publicx, 2019), para o processo seletivo, o TST serve como exemplo de boas práticas a serem seguidas, uma vez que conta com uma unidade dedicada ao trabalho remoto em sua estrutura de Gestão de Pessoas, apoiada pela equipe de médicos do trabalho, a qual realiza análises de perfil, histórico familiar e social, exames médicos prévios, entrevistas com o gestor e com os servidores candidatos ao trabalho remoto e, após selecionados, são acompanhados por meio de reuniões e checagens periódicas para permitir a continuidade (ou o desligamento) deste regime de trabalho.

35. A partir dessas experiências, o modelo de trabalho remoto se disseminou fortemente no âmbito do poder Judiciário. Em 2016, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou a Resolução 227, com diretrizes bastante específicas para todos os tribunais federais e estaduais. Dentre elas, definiu que os nomes dos servidores nessa modalidade de trabalho sejam divulgados nos respectivos portais da transparência, que a área de Gestão de Pessoas e de saúde ocupacional auxiliem no processo, que as metas individuais sejam conectadas ao planejamento estratégico do órgão, definiu o conteúdo mínimo do plano de trabalho para o servidor, os procedimentos quanto ao sigilo de informações, a fixação de prazo máximo para o trabalho remoto e os critérios para sua terminação.

36. Importa citar também a Controladoria-Geral da União (CGU), que iniciou com uma experiência-piloto em junho de 2015 (Portaria CGU 1.242/2015), implantado em setembro de 2016, o chamado Programa de Gestão de Demandas, o qual demonstrou um grau de flexibilidade sem precedentes na administração pública brasileira.

37. Nessa esteira, relaciona-se os seguintes órgãos: a Receita Federal (Portaria RFB 947/2012 - projeto-piloto), o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) (Resolução TJDFT 12/2015); o Governo do Distrito Federal (GDF) (Decreto GDF 39.369/2018); o Supremo Tribunal Federal (STF) (Resolução STF 621/2018); e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) (Instrução Normativa INSS 98/2018). Com a reforma trabalhista de 2017, o expediente a distância apresentou relativo crescimento com a aprovação da Lei 13.467 e foi impulsionado com a edição da Instrução Normativa 1/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), incorporado à estrutura do Ministério da Economia em janeiro de 2019 e alterada pela IN 44/2020, que estabeleceu os primeiros critérios e procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão.

38. 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.

39. No dia 11/3/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o **status** de pandemia da Covid-19 causada pelo novo coronavírus, reconhecendo a transmissão sustentada da doença em diversos continentes. Com isso, veio a necessidade de levar grande parte dos servidores públicos federais para o trabalho remoto, como medida de prevenção ao contágio, sendo que a realização das tarefas integralmente em casa trouxe desafios, principalmente àqueles que não possuíam experiência anterior com a modalidade, como a conciliação trabalho-família e o uso de tecnologias digitais.

40. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o número de negociações trabalhistas com previsão de trabalho remoto cresceu de 284 para 2.738 entre 2019 e 2020³.

³ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>

41. *Tal fato intensificou o processo de adesão ao Programa de Gestão pelos órgãos e entidades públicas federais, como forma de manter os arranjos flexíveis de trabalho para além da pandemia.*

42. *Surgiu então a necessidade de implementação de novo Programa de Gestão, que atualmente está sob a égide da IN-SGP 65/2020, trazendo as ferramentas necessárias a sua inclusão na pauta do serviço público brasileiro. O art. 6º estabeleceu como objetivos do programa de gestão:*

I - promover a gestão da produtividade e da qualidade das entregas dos participantes;

II - contribuir com a redução de custos no poder público;

III - atrair e manter novos talentos;

IV - contribuir para a motivação e o comprometimento dos participantes com os objetivos da Instituição;

V - estimular o desenvolvimento do trabalho criativo, da inovação e da cultura de governo digital;

VI - melhorar a qualidade de vida dos participantes;

VII - gerar e implementar mecanismos de avaliação e alocação de recursos; e

VIII - promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade.

43. *Posteriormente, foi editada a Instrução Normativa 90/2021, a qual estabeleceu orientações aos órgãos e entidades do Sipec para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial, definindo mudanças nas regras sobre o trabalho remoto extraordinário devido à pandemia. Tal normativo previa algumas exceções, permitindo o trabalho remoto para servidores que se enquadrassem em determinadas condições de saúde, idade ou circunstâncias especiais decorrentes da pandemia.*

44. *A propósito, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 6 de maio, a Instrução Normativa 36/2022, do Ministério da Economia, que determina o retorno de todos os servidores públicos federais ao trabalho presencial. Com isso, servidores que, amparados pela IN-SGP 90/2021, se mantinham em trabalho remoto, deveriam retomar as atividades presenciais a partir de 6 de junho. Ao editar o ato, a SGP/ME considerou a manifestação do Ministério da Saúde que, em 22 de abril, declarou o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, imposta em decorrência da pandemia da Covid-19 no Brasil.*

45. *Logo em seguida, em 18/5/2022, o governo federal publicou o Decreto 11.072/2022, que regulamenta o Programa de Gestão no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O normativo também estabelece diretrizes para a simplificação e implementação do PGD nos órgãos e entidades que têm interesse em adotar a ferramenta.*

46. *Neste contexto, a implementação do programa já é uma realidade de 86 órgãos⁴, refletindo uma importante mudança de paradigma na Administração Pública, na qual o servidor deve ser cobrado pelas entregas, em detrimento à carga horária, buscando-se assim maior eficiência na execução do serviço público.*

47. *Entretanto, foram mencionados os principais desafios do programa, dentre os quais: (i) elaboração da tabela de atividades (em razão disso que a IN-SGP 65/2020 prevê o período de ambientação para que os ajustes possam acontecer com revisões da tabela); e (ii) mudança cultural, tendo em vista promover uma mudança no **modus operandi** tradicional da gestão pública brasileira, por isso, é de extrema importância a capacitação de gestores e demais agentes públicos quanto ao*

⁴ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/quem-ja-implementou>

melhor alinhamento dos processos de trabalho, envolvendo práticas de **feedback** e avaliação de desempenho, transparência nas entregas e seu alinhamento aos objetivos institucionais, dentre outros.

C. O Programa de Gestão e Desempenho no Poder Executivo

C.1 Aspectos Gerais abrangidos pelo PGD

48. Importa registrar, de início, que o decreto confere autonomia para os dirigentes máximos das entidades da Administração Pública federal indireta (autarquias e fundações públicas federais) autorizarem a implementação do PGD para o exercício de atividades que deverão ser avaliadas, em função da efetividade e da qualidade das entregas. Antes, essa autonomia cabia apenas aos ministros de Estado, ficando as entidades da Administração indireta subordinadas aos seus respectivos ministérios.

49. O PGD é o instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos agentes da administração pública federal, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade. As informações sobre o PGD estão contidas no portal do servidor do governo federal⁵, inclusive o passo a passo para a sua implementação.

50. O PGD conta com uma Consultoria Executiva que oferece serviços especializados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal auxiliando-os na implementação dos seus programas de gestão, que consiste, basicamente, nas etapas descritas na figura a seguir (art. 8º da IN-SGP 65/2020).

Figura 3 – Fluxo Simplificado do PGD



Fonte: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/passo-a-passo-para-implementacao-do-pgd-2>

51. O Decreto 11.072/2022 prevê que a instituição do PGD exigirá a adoção de sistema informatizado de acompanhamento e controle do cumprimento de metas e alcance de resultados, de forma a permitir o monitoramento eficaz do trabalho efetivamente desenvolvido pelo agente público (art.4º, 4º). A exigência também foi inserida na IN-SGP 65/2020 (art. 10, § 6º, e 26).

52. Com vistas ao atendimento ao disposto no art. 27 da IN-SGP 65/2020, o órgão central do Sipec disponibilizou duas opções de sistema informatizado: CGU-MMA-CADE e Susep, desenvolvido pela Superintendência de Seguros Privados, sendo, no entanto, permitido que o órgão/entidade utilize sistema próprio que atenda às suas necessidades (art. 27, § único).

53. Os dados dos sistemas que registram o PGD e seus planos de trabalho devem ser exportáveis, de modo a possibilitar sua exibição em painéis gerenciais, e enviados via Interface de Programação de Aplicativos (API) para o órgão central do Sipec para alimentação do Painel da

⁵ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>

*Transparência que permite o acompanhamento da implementação do PGD na Administração Pública Federal*⁶.

54. *Importante registrar que, com a finalidade de conhecer os benefícios e resultados advindos da implementação de programa de gestão, os órgãos e entidades participantes, após seis meses da publicação da norma de procedimentos gerais (período esse considerado como de 'ambientação'), deverão elaborar relatório gerencial contendo informações de natureza quantitativa, para análise estatística dos resultados alcançados e de natureza qualitativa, para análise gerencial dos resultados alcançados.*

55. *As informações acima aduzidas, segundo o art. 15 da IN-SGP 65/2020, devem referir-se ao grau de comprometimento dos participantes, à efetividade no alcance de metas e resultados, aos benefícios e prejuízos para a unidade, às facilidades e dificuldades verificadas na implantação e utilização do sistema de que trata o art. 26 da IN-SGP 65/2020 e à conveniência e à oportunidade na manutenção do programa de gestão, fundamentada em critérios técnicos e considerando o interesse da Administração.*

56. *Há ainda, no §1º do mencionado dispositivo, a exigência do envio desses relatórios para a manifestação técnica da área de gestão de pessoas e da área responsável pelo acompanhamento de resultados institucionais do órgão ou entidade, as quais poderão indicar a necessidade de reformulação da norma de procedimentos gerais para corrigir eventuais falhas ou disfunções identificadas no programa de gestão.*

57. *Posteriormente, de acordo com o previsto no art. 17, parágrafo único, da IN-SGP 65/2020, os órgãos deverão encaminhar o relatório gerencial ao órgão central do Sipec, para fins de conhecer os benefícios e resultados advindos da implementação do programa de gestão, anualmente, até 30 de novembro de cada ano.*

58. *O Programa conta com uma Consultoria Executiva do PGD, que tem como objetivo oferecer serviços especializados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, auxiliando-os na implementação dos seus programas de gestão, nas frentes de atuação citadas nos capítulos a seguir.*

C.2 Aspectos Específicos do PGD

C.2.1 Produtividade

59. *Como pode-se observar, o Programa de Gestão atualmente vigente foi concebido para ser inteiramente pautado pela ótica das entregas e do atingimento de metas estabelecidas, sendo de suma importância que o órgão tenha uma visão da contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais.*

60. *Além disso, o cumprimento das metas e obrigações estipuladas no plano de trabalho deverá ser controlado e analisado pelo dirigente da unidade, o qual, no caso de descumprimento, tem o dever de proceder ao desligamento do participante do programa de gestão, de acordo com o estabelecido no art. 19, inciso III, da IN-SGP 65/2020.*

61. *Nos arts. 4º e 10, inciso IV e VI, da IN-SGP 65/2020 constam as seguintes premissas quanto à aferição de produtividade:*

- a) *O programa de gestão abrangerá as atividades cujas características permitam a mensuração da produtividade e dos resultados das respectivas unidades e do desempenho do participante em suas entregas; e*
- b) *O dirigente da unidade deverá editar ato normativo que estabeleça os procedimentos gerais de como será instituído o programa de gestão na unidade, que deverá conter, além*

⁶ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/sobre-os-sistemas-propostos>

de outros elementos, os resultados e benefícios esperados para a instituição, bem como o percentual mínimo e máximo de produtividade adicional dos participantes em teletrabalho em relação às atividades presenciais, caso a unidade opte por essa fixação.

C.2.2 Prestação de serviço público (atendimento ao cidadão)

62. *Há casos em que, em tese, por sua natureza predominante de trabalho de programação e processamento de dados, alguns órgãos possuem um contexto bastante propício para o trabalho remoto: atuação individual independente, com entregas individuais e possibilidade de comunicação à distância. Cite-se, por exemplo, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).*

63. *Em outros casos, há instituições públicas que demandam o atendimento presencial e continuam em teletrabalho total, mesmo em situações em que essa condição pode estar dificultando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos essenciais. São exemplos dessa situação a Defensoria Pública da União (DPU) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dentre outros.*

64. *Atualmente, passado o período crítico da pandemia do Covid-19, deveriam ser consideradas compatíveis com o teletrabalho aquelas funções que possam ser realizadas fora do local de trabalho e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação. Assim, os gestores devem atentar para que não ocorra a incompatibilidade entre a adoção do regime de teletrabalho e as funções relacionadas com atendimento ao cidadão.*

65. *No art. 5º, § 2º, da IN-SGP 65/2020 constam as seguintes vedações quanto ao teletrabalho:*

- a) abranger atividades cuja natureza exija a presença física do participante na unidade ou que sejam desenvolvidas por meio de trabalho externo; e*
- b) reduzir a capacidade de atendimento de setores que atendam ao público interno e externo.*

C.2.3 Economia de Recursos Públicos

66. *Consoante o previsto no art. 9º, § 7º, do Decreto 11.072/2022, a opção pelo trabalho não poderá implicar aumento de despesa para a Administração Pública Federal.*

67. *Ao contrário disso, como principais benefícios do PGD na modalidade teletrabalho estão a redução de gastos públicos, principalmente com viagens a serviço e manutenção das instalações físicas, com a diminuição dos contratos de manutenção, passagens, despesas com locomoção, serviços de energia elétrica, água e esgoto.*

68. *Também na esfera de TI, existem atualmente diversas ferramentas prontas para uso corporativo para o compartilhamento de documentos, comunicação e telefonia, entre outras que também podem ajudar na redução de custos.*

69. *Alguns estudos foram realizados com o intuito de investigar o comportamento de variáveis associadas à produção e ao gasto público. Um exemplo é o que foi feito na Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, entre março e julho de 2020, considerando a ampla adesão ao teletrabalho no período – que chegou a alcançar 93,2% do total de trabalhadores do órgão⁷.*

70. *A pesquisa foi quantitativa, com uso de base de dados extraída de registros institucionais dos principais sistemas eletrônicos utilizados pelo órgão, com itens de despesas analisados a partir do método de Holt-Winters e valores a preços constantes. Os resultados evidenciam que houve redução de itens de gastos (água, energia elétrica e deslocamentos) em relação aos seus valores históricos.*

71. *A nível nacional, há notícias sobre o levantamento realizado pelo Ministério da Economia que estimou uma redução de custos da ordem de R\$ 1,4 bilhão com o trabalho remoto dos servidores*

⁷ Rocha, A., Corrêa, D., Tosta, J., Campos, R. (2020)

públicos federais durante a pandemia de Covid 19. O levantamento considerou a redução de gastos de custeio (manutenção da máquina pública) de março de 2020 a junho de 2021⁸.

D. Visão Geral dos Programas de Gestão e Desempenho vigentes

72. A página do ME sobre as informações do PGD (Figura 4), apresenta diversos conteúdos, de forma a demonstrar como está normatizado e organizado o sistema no Poder Executivo Federal. A página está estruturada de maneira intuitiva e organizada, apresentando informações relevantes e objetivas sobre o tema: desde os normativos envolvidos, bem como modelos de documentos, glossários e orientações.

Figura 4 – Página do Ministério da Economia sobre o Programa de Gestão e Desempenho no Poder Executivo Federal



Fonte: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/>

73. Essa página apresenta a lista de instituições que já implementam o PGD, relacionando tanto as normas de autorização, como também as normas de procedimentos gerais (NPGs) e tabelas de atividades encaminhadas pelas instituições que já implantaram o referido programa. A lista das organizações está em ordem alfabética e apresenta os logotipos e o link para os respectivos normativos.

74. O acompanhamento da publicação desses normativos é realizada em três frentes, conforme informado pelo ME (Peça 16, p. 7):

- a) acompanhamento da publicação no Diário Oficial da União;
- b) monitoramento mensal no âmbito do Programa TransformaGov; e
- c) recebimento das informações por parte das instituições.

⁸ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/08/4941683-trabalho-remoto-economizou-rs-14-bilhao-aos-cofres-publicos-na-pandemia.html>
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/trabalho-remoto-gerou-economia-de-r-14-bi-no-executivo-federal>

75. *A partir das informações contidas nessa página (acesso em 11/10/2022) foram localizados os normativos de 89 instituições, que foram analisados neste trabalho de forma a buscar um panorama geral desses documentos e apresentar informações consolidadas sobre eles. Foram localizados adicionalmente 49 NPGs nos sites informados pelos respondentes do questionário.*

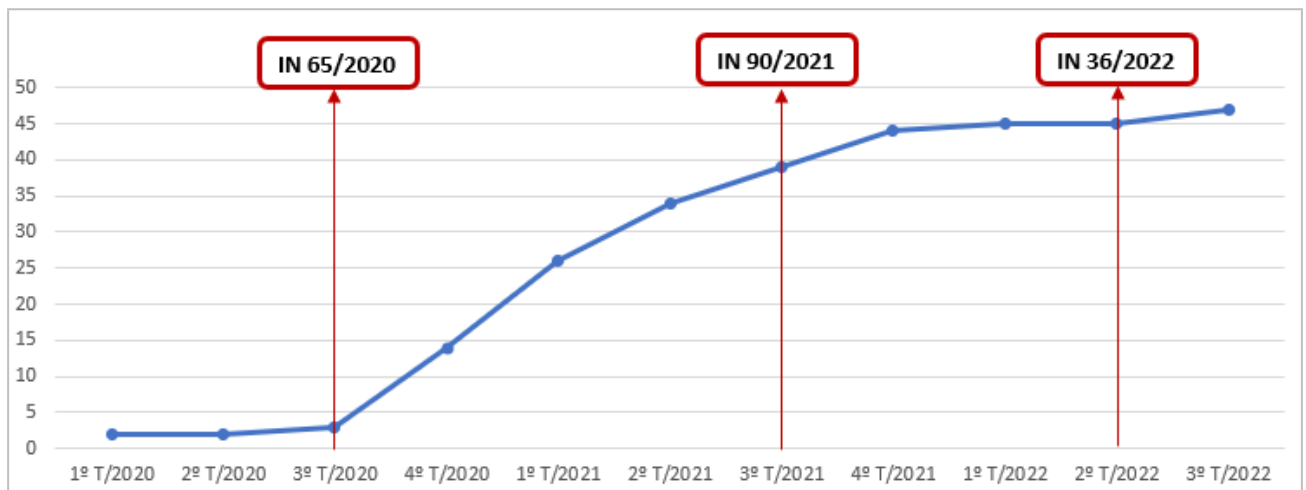
76. *Ao todo foram analisadas 48 normas de autorização e 189 normas de procedimentos gerais (Peças 17 a 24). A diferença no número de normativos se deve ao fato de que uma norma de autorização pode valer para várias instituições, como é o caso das instituições de ensino que possuem a mesma norma de autorização emitida pelo Ministério da Educação (MEC).*

77. *Já as NPGs são em número maior do que o das instituições analisadas, uma vez que cada instituição pode ter mais de uma norma, a depender do nível hierárquico autorizado a emitir esse normativo. Nesse cenário, constatou-se que 72 instituições possuem apenas uma NPG. Por outro lado, três agências reguladoras e três ministérios apresentaram mais de nove NPGs já aprovadas.*

78. *A multiplicidade desses normativos pode trazer complexidade na consolidação dessas informações. Foi o caso observado no Ministério da Economia, que possui treze normativos aprovados. O acompanhamento dos dados desses PDGs é feito no âmbito de cada unidade, sem que haja uma consolidação para todo o ministério. Esse fato dificulta uma visão sistêmica da instituição e contribuiu para que fossem encaminhados apenas parte dos dados do ministério como resposta ao questionário encaminhado.*

79. *Ao analisar as datas de emissão das normas de autorização de PGD (Gráfico 1), verificou-se que a maior concentração de emissão de normas ocorreu nos dois primeiros trimestres subsequentes à emissão da IN-SGP 65/2020. Esse comportamento foi provavelmente influenciado não só pela emissão do novo normativo, mas principalmente pelas novas condições de trabalho impostas pela pandemia de Covid19. Vale lembrar que a IN-SGP 1/2018 já trazia diretrizes para emissão desses programas sem que houvesse a mesma taxa de adesão apresentada nesse período.*

Gráfico 1 – Quantidade acumulada de normas de autorização a partir da sua data de emissão



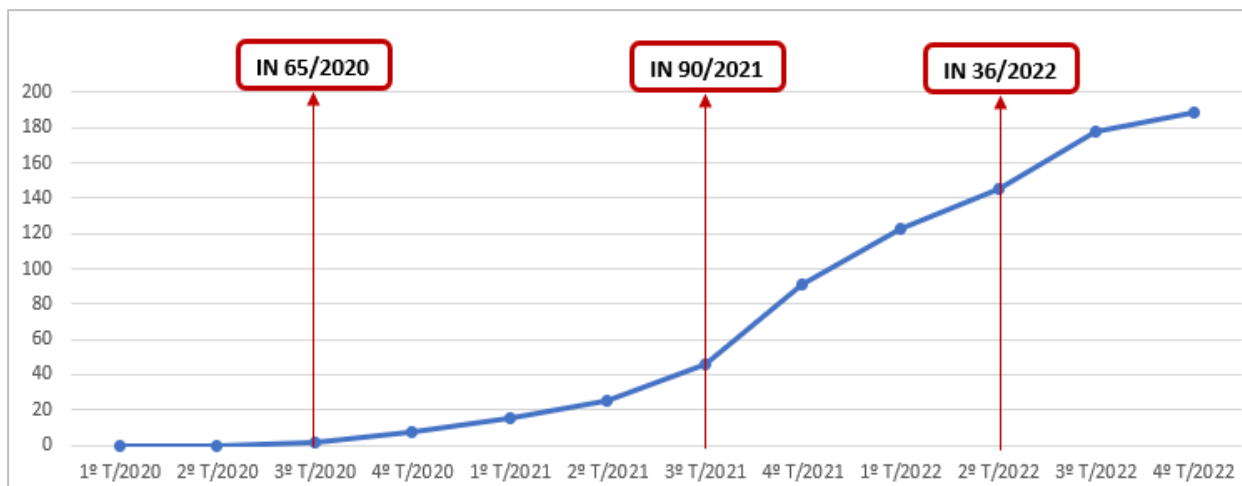
Fonte: Conjunto de normas de autorização analisado (48)

80. *Já as NPGs tiveram um aumento significativo na sua emissão no terceiro trimestre de 2021 (Gráfico 2). Esse aumento pode ser explicado por duas hipóteses. A primeira delas relaciona-se à maior complexidade na definição dos critérios desses normativos, que trazem informações mais operacionais, bem como a lista de atividades que poderão ser enquadradas no modelo do PGD.*

81. *A outra hipótese diz respeito à emissão da IN-SGP 90/2021, que sinalizou a necessidade do retorno gradual às atividades presenciais. Com efeito, até a emissão desse normativo, as instituições poderiam permitir o trabalho remoto de seus servidores sem atender aos critérios da IN-SGP 65/2020 devido à pandemia de Covid19. Com a edição da IN-SGP 90/2021, foi sinalizado que os*

órgãos/entidades que não se organizassem por meio de programa de gestão não estariam autorizados a adotar as modalidades de teletrabalho total ou parcial.

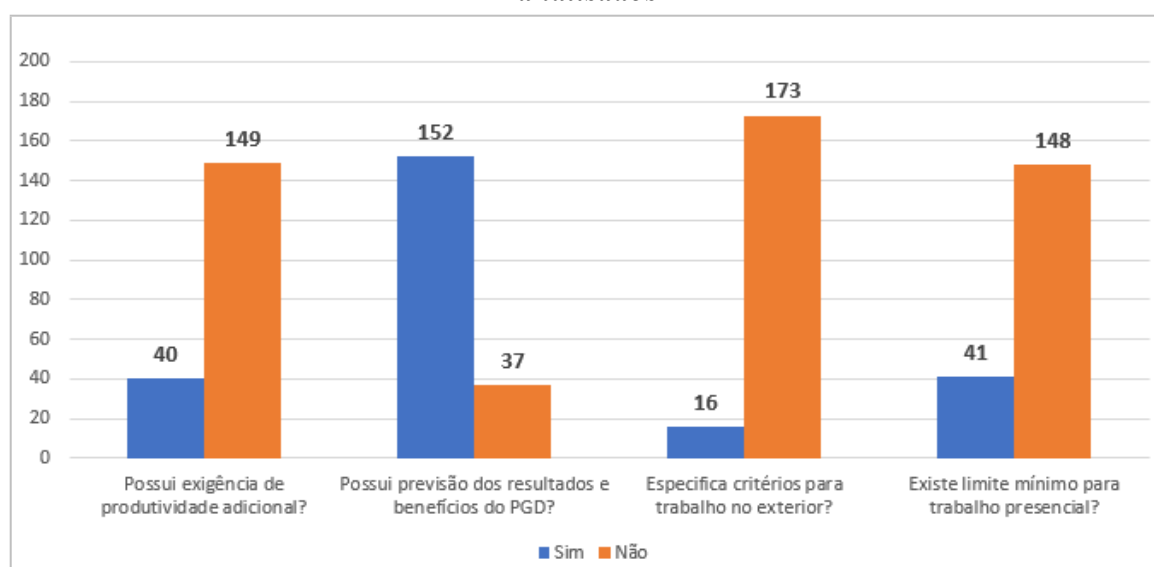
Gráfico 2 - Quantidade acumulada de normas de procedimentos gerais a partir da data de sua emissão



Fonte: Conjunto de normas de procedimentos gerais analisado (189)

82. A análise dos normativos revelou também que a grande maioria não apresentou a chamada produtividade adicional para os servidores que estão em trabalho remoto (Gráfico 3). Situação inversa foi verificada no quesito de previsão dos resultados e benefícios do PGD, no qual 152 normativos apresentaram essa previsão. A definição dessas informações se mostra essencial para que o monitoramento do PGD possa acompanhar o atingimento das metas e proceder aos ajustes necessários.

Gráfico 3 – Dados gerais sobre as regras de teletrabalho dos Programas de Gestão e Desempenho analisados



Fonte: Análise dos normativos disponíveis no site do Ministério da Economia

83. Os principais benefícios citados para a adoção desse programa foram, de maneira geral:

- otimização de espaços físicos;
- redução de custos das instalações físicas;
- orientação das demandas por resultados e metas;

- d) *aumento de produtividade;*
- e) *atração e manutenção de talentos, inclusive de outras localidades da instituição;*
- f) *melhoria da qualidade de vida dos participantes.*

84. *Por outro lado, poucas normativos (41) estabeleceram limites para o trabalho presencial, o que pode impactar o atendimento ao público interno e externo. Esse fato se mostra ainda mais relevante nas instituições que prestam serviços de atendimento ao público, principalmente para a população mais carente com acesso limitado à internet.*

85. *Dos normativos analisados, apenas dezesseis apresentaram explicitamente critérios para trabalho no exterior. Essa possibilidade foi apresentada no Decreto 11.072/2022, que veio regulamentar casos que já estavam ocorrendo muitas vezes de maneira informal. Com efeito, esse normativo trouxe critérios específicos para essa modalidade de trabalho:*

‘Art. 12. Além dos requisitos gerais para a adesão à modalidade, o teletrabalho com o agente público residindo no exterior somente será admitido:

I - para servidores públicos federais efetivos que tenham concluído o estágio probatório;

II - em regime de execução integral;

III - no interesse da administração;

IV - se houver PGD instituído na unidade de exercício do servidor;

V - com autorização específica da autoridade de que trata o caput do art. 3º, permitida a delegação ao nível hierárquico imediatamente inferior e vedada a subdelegação;

VI - por prazo determinado;

VII - com manutenção das regras referentes ao pagamento de vantagens, remuneratórias ou indenizatórias, como se estivesse em exercício no território nacional; e

VIII - em substituição a:

a) afastamento para estudo no exterior previsto no art. 95 da Lei nº 8.112, de 11 dezembro de 1990, quando a participação no curso puder ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo;

b) exercício provisório de que trata o § 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990;

c) acompanhamento de cônjuge afastado nos termos do disposto nos art. 95 e art. 96 da Lei nº 8.112, de 1990;

d) remoção de que trata a alínea ‘b’ do inciso III do parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.112, de 1990, quando o tratamento médico necessite ser realizado no exterior; ou

e) licença para acompanhamento de cônjuge que não seja servidor público deslocado para trabalho no exterior, nos termos do disposto no caput do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990.’

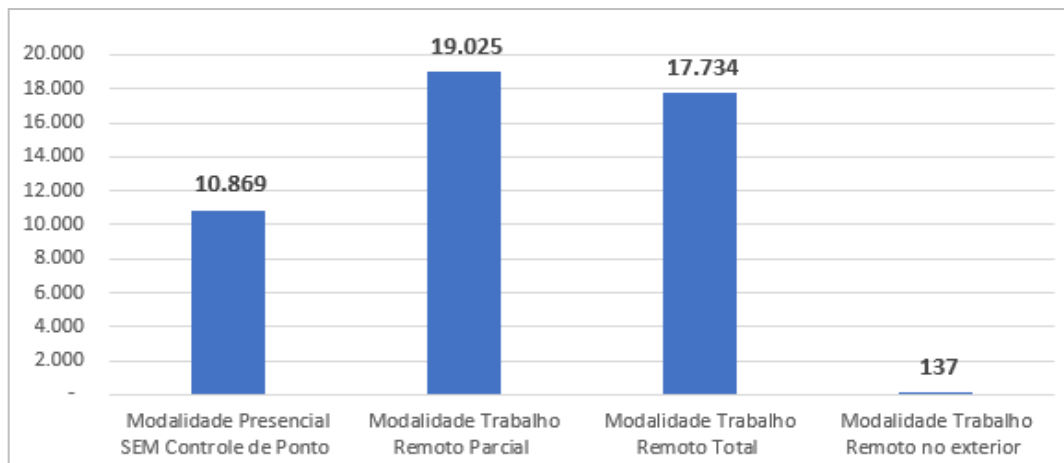
86. *De fato, essa modalidade de teletrabalho deve ser tratada de maneira excepcional, já que possui um maior risco para a instituição. A matriz SWOT elencou alguns problemas advindos dessa modalidade, tais como: maior risco de desconexão com o trabalho, questões trabalhistas e judiciais, dificuldades com o fuso horário, maior dificuldade para exigir o retorno para o trabalho presencial (judicialização da questão) e maior risco de exercício de atividade remunerada paralelamente.*

87. *Por outro lado, a modalidade traz também pontos positivos, já que permite que não se perca um posto de trabalho nos casos das licenças a que o servidor teria direito por força legal. Além disso pode motivar o desenvolvimento profissional do servidor, já que possibilita a realização de treinamentos que necessitem o deslocamento para outro país. Vale lembrar que o Decreto também estabeleceu que o Ministro de Estado ou autoridade equivalente poderá substituir os critérios do inciso VIII do art. 12 por outros (§ 7º do mesmo artigo), fato que pode aumentar o número de possibilidades do uso dessa modalidade.*

88. *Nessa análise preliminar, verifica-se que essa modalidade ainda é medida de exceção, conforme os dados apresentados no Gráfico 4. As unidades pesquisadas indicaram que 137 servidores se encontram atualmente em teletrabalho no exterior, número bem inferior quando comparado às outras modalidades. Ressalta-se que esse quantitativo retrata os casos oficialmente conhecidos pela instituição.*

89. *Também pode ser observado que o número de servidores em trabalho remoto total e parcial são equivalentes, sendo ligeiramente maior nessa última modalidade. Isso demonstra que, para os PGDs já implantados, há um certo equilíbrio entre as modalidades.*

Gráfico 4 – Quantitativo absoluto de servidores por modalidade de trabalho no PGD em outubro de 2022



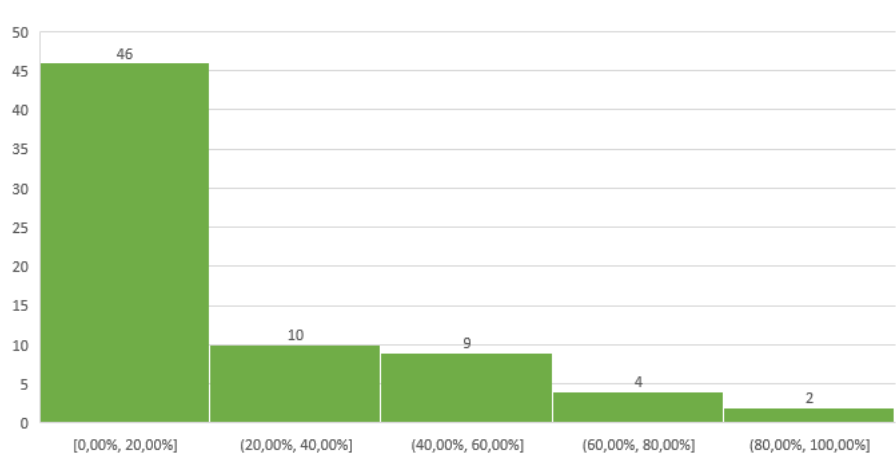
Fonte: questionário aplicado

90. *Aqui, faz-se necessário destacar as dificuldades enfrentadas pela equipe de auditoria na obtenção dos quantitativos de servidores por modalidade de trabalho. Foi necessário solicitar essas informações por meio do questionário aplicado, já que esses dados não estão disponíveis no Siape (Sistema Integrado de Administração de Pessoal). Ao receberem os dados a serem respondidos, muitos participantes apresentaram dúvidas se os números se referiam apenas aos servidores que faziam parte do PGD. Entretanto, o retrato buscado pela equipe de fiscalização era dos dados totais da força de trabalho, inclusive dos servidores em modalidade presencial com controle de ponto.*

91. *Todavia, a análise dos dados encaminhados revelou diversas distorções, o que não permitiu que fossem apresentados os dados encaminhados para a modalidade presencial com controle de ponto. Também não foi possível usar os dados para os períodos de fevereiro/2020, fevereiro/2021 e fevereiro/2022.*

92. *De forma a permitir uma análise relativa desses valores, buscou-se outra fonte para o número total de servidores de modo a minimizar as distorções observadas nesses valores. Os valores usados para construção do Gráfico 5 foram obtidos no portal da transparência da CGU. Essa análise permitiu verificar que a maioria das instituições (46) estão com até 20% da sua força de trabalho em teletrabalho total.*

Gráfico 5 – Distribuição do percentual de servidores que estão em teletrabalho total em relação ao quantitativo total de servidores em outubro de 2022



Fonte: questionário aplicado e dados do portal da transparência da CGU

93. Em face desses dados, constata-se também que poucas instituições estão usando a modalidade de teletrabalho total em números superior a 60% (Peça 30). Assim, medidas mitigadoras precisam estar em maior escala nesses órgãos/entidades para minimizar possíveis efeitos deletérios dessa modalidade, como maior distanciamento e isolamento desses servidores, além de uso de ferramentas tecnológicas de modo a permitir a integração dessas equipes.

94. O site do ME já apresenta algumas sugestões dessas medidas, como o **onboarding** em PGD para integração de novos servidores. Vale destacar também os cursos **on-line** e gratuitos de certificação avançada em PGD⁹, disponíveis para os agentes públicos que pretendem integrar o programa, bem como para os gestores que irão liderar essas equipes.

95. Ressalta-se que a definição de disponibilidade do servidor durante o expediente no trabalho remoto também foi observada em alguns normativos. As NPGs da ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) apresentaram explicitamente um período no qual os servidores precisam estar disponíveis para contato com a equipe. Outros normativos deixaram esse dado dentre as responsabilidades do participante do programa, a exemplo no descrito no art. 22, VI da IN-SGP 65/2020:

‘Art. 22. Constituem atribuições e responsabilidades do participante de programa de gestão:

(...)

VI - permanecer em disponibilidade constante para contato por telefonia fixa ou móvel pelo período acordado com a chefia, não podendo extrapolar o horário de funcionamento da unidade;’

96. Esse ponto precisa ser explicitado nos acordos entre chefia e servidores, seja estabelecido nos normativos, a exemplo do adotado pela ANP, seja nos respectivos planos de trabalho. Dessa forma, minimiza-se o risco de prejuízos no atendimento de demandas urgentes e não previsíveis.

E. Transparência dos dados dos programas de gestão

97. Com o advento da Internet, a disponibilidade e clareza de informações se tornou essencial na gestão de órgãos públicos. A Lei 12.527/2011, ou Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso a informações na Administração Pública, dando o direito a qualquer pessoa de solicitar documentos à Administração, sem necessidade de justificativa. Estabelece, portanto, que a regra é a publicidade, sendo o sigilo, a exceção.

⁹ Parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - Enap

98. *A LAI, no seu art. 8º, § 1º, inciso V, estabelece que a divulgação das informações seja feita em local de fácil acesso, e deve conter dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Nesse sentido, a referida lei traz requisitos que os órgãos públicos devem observar na disponibilização de dados em seus endereços eletrônicos, disciplinando quais e como as informações devem ser prestadas, independentemente de requerimentos (art. 8º, § 3º).*

99. *Assim, não se trata de faculdade do gestor, mas, sim, de dever de tornar públicas e acessíveis informações de interesse coletivo. Ressalta-se que a transparência é um dos princípios da governança pública, conforme dispõe o art. 3º do Decreto 9.203 de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*

100. *Em alinhamento a esses normativos, o Decreto 11.072/2022, bem como a IN-SGP 65/2020, estabelecem a obrigatoriedade de os órgãos participantes disponibilizarem e manterem atualizadas informações sobre o PGD em seus sítios eletrônicos. Dessa forma, as instituições devem cumprir esse mandamento tão logo estejam com o seu PGD em execução.*

101. *O PGD é considerado implantado, a partir do momento em que existe, pelo menos, um plano de trabalho em prática. Nesse momento, impõe-se a obrigação de a instituição publicar os normativos e divulgar nominalmente a relação dos participantes (art. 24, incisos I e II da IN-SGP 65/2020).*

102. *No art. 4º, § 3º, do Decreto 11.072/2022 constam as seguintes premissas no que tange à transparência das informações:*

‘§ 3º Serão divulgados em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade:

I - o ato ¹⁰ a que se refere o caput; e

II - os resultados obtidos com o PGD.’

103. *Também consta, no art. 28, §1º, da IN-SGP 65/2020, previsão de divulgação em sítio eletrônico de informações não sigilosas referentes a:*

I - plano de trabalho;

II - relação dos participantes do programa de gestão, discriminados por unidade;

III - entregas acordadas; e

IV - acompanhamento das entregas de cada unidade.’

104. *O Painel de Referência¹¹ desenvolvido pela Seges do ME agrega dados da força de trabalho nos órgãos com PGD instituído e da modalidade de execução, atualizados mensalmente¹², relativamente a:*

a) servidores com plano de Trabalho ativo em agosto/2022;

b) servidores em PGD em regime de teletrabalho total;

c) servidores em PGD em regime de teletrabalho parcial; e

d) servidores em regime presencial.

¹⁰ O ato referido nos dispositivos acima citados diz respeito à portaria da autoridade máxima do órgão, a qual deverá conter: I - os tipos de atividades que poderão ser incluídas no PGD; II - o quantitativo de vagas; III - as vedações à participação, se houver; IV - o eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho; V - o conteúdo do termo de ciência e responsabilidade a ser firmado entre o participante e a sua chefia imediata; e VI - a antecedência mínima nas convocações para o agente público comparecer à sua unidade.

¹¹ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painel>

¹² a data de referência dos dados apresenta um atraso de dois meses devido ao prazo de quarenta dias para a chefia aferir o plano de trabalho do servidor, estabelecido no art. 14 da IN-SGP 65/2020.

105. Nesse sentido, cabe ressaltar que a página do PGD mantida pelo ME possui premissas que permitem ao órgão central e à sociedade efetuar o acompanhamento do PGD. Tal página está bem construída e apresenta os dados de maneira amigável ao usuário.

106. Entretanto, a página está desatualizada. Em consulta realizada no dia 3/11/2022 verificou-se que constam informações de apenas nove instituições, quais sejam:

- a) Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- b) IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- c) IF-Goiano – Instituto Federal Goiano
- d) IFMG – Instituto Federal de Minas Gerais
- e) IFSPE – Instituto Federal do Sertão Pernambucano
- f) IFSP – Instituto Federal de São Paulo
- g) IFTM – Instituto Federal do Triângulo Mineiro
- h) Mcom – Ministério das Comunicações
- i) ME – Ministério da Economia

107. Pelas informações colhidas dos órgãos que já aderiram ao PGD, por meio de questionário enviado (peça 25), sabe-se que existem 71 órgãos cujos PGDs já estão normatizados e em funcionamento. Tal informação foi ratificada pela própria SEDGG (peça 16, pp. 5 e 6), por meio de resposta ao Ofício 52849/2022-TCU/SePROC (peça 11), conforme extrato a seguir transcrito:

‘Nesse ponto, tem-se que a adesão ao PGD, nos termos da IN-SGP 65/2020, conforme acompanhamento realizado pela Consultoria Executiva, deu-se da seguinte forma até o momento: até o final de 2020, apenas duas instituições implementaram o programa e, até final de 2021, 30 (trinta). Com a publicação do Decreto 11.072, em 17 de maio de 2022 a adesão aumentou e verifica-se que, atualmente, 87 (oitenta e sete) órgãos e entidades têm PGD implantado, conforme relação constante do Anexo II (SEIME 28669024). 28669012).

(...)

A maioria daquelas instituições, portanto, encontra-se na fase de ambientação, prevista no art. 16 da IN-SGP 65/2020 e não concluíram as etapas técnicas para envio das informações ao painel de transparência, via API de dados. Por esse motivo, o painel de transparência conta com 6 órgãos cadastrados (...).’

108. Ressalta-se, porém, a intempestividade na atualização dessas informações na página do ME pois, segundo respostas dos próprios órgãos, 23 instituições já emitiram os relatórios de ambientação ou de gerenciamento, e, conseqüentemente, já deveriam ter enviado as informações ao órgão central do SIPEC, conforme previsto nos arts. 16 e 28 da IN-SGP 65/2020. Essas informações devem ser encaminhadas ao órgão central no mínimo semanalmente, após decorridos os primeiros seis meses de ambientação. Adicionalmente, verificou-se que 42 instituições pesquisadas já deveriam ter emitido o relatório de ambientação, uma vez que já se passaram mais de sete meses desde a data de implantação efetiva dos seus PGDs.

109. Há de se ressaltar, que em entrevista com os gestores da Seges, foi informado que existiam a época mais de vinte sistemas em processo de homologação de envio das informações via API (**Application Programming Interface** - Interface de Programação de Aplicação)¹³. Também foi esclarecido que existe uma certa complexidade na transferência dessas informações, devido ao uso de sistemas diferentes entre as instituições.

110. Contudo, o atraso no envio desses dados prejudica a transparência dessas informações de maneira consolidada, impedindo um efetivo acompanhamento gerencial dos modelos já adotados no

¹³ Na data da entrevista (28/9/2022) estavam disponíveis apenas os dados de duas instituições: Cade e ME.

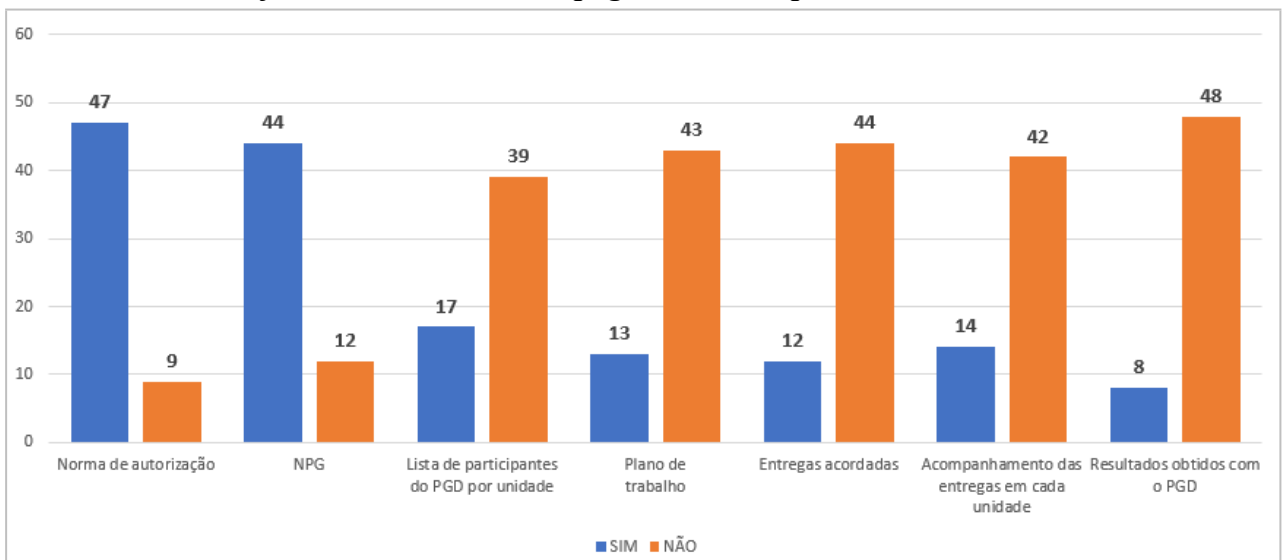
Poder Executivo. Com efeito, esse fato prejudica o controle social dos modelos de gestão adotados no Poder Executivo, o que pode impactar negativamente a percepção da sociedade sobre o tema.

111. *Conclui-se que existem dificuldades operacionais de atualização das informações gerenciais de maneira centralizada, prejudicando que a sociedade possa obter informações suficientes e atualizadas sobre a execução dos programas de gestão.*

112. *Outro ponto que merece destaque refere-se à verificação feita pela equipe de fiscalização nas páginas de transparência dos órgãos pesquisados. De início tem-se que apenas 56 instituições, das 74 pesquisadas, informaram que possuem página com a publicação dos dados sobre o plano de gestão. Assim, dezoito instituições (Peça 31) não estão cumprindo os normativos vigentes que obrigam a divulgação, por meio da publicação nos sítios eletrônicos, de diversos dados atualizados, conforme descritos nos itens 102 e 103 deste relatório.*

113. *Em análise dos dados encaminhados pelas instituições que declararam possuir página na internet (Peça 26), constata-se que algumas instituições ainda não publicaram os normativos internos sobre o PGD (Norma de autorização e NPG), itens que se mostram mais fáceis de incluir no site da instituição (Gráfico 6, logo abaixo). Além disso, a grande maioria das instituições não publica a lista de participantes, planos de trabalho, entregas acordadas, acompanhamento das entregas e resultados obtidos com o PGD.*

Gráfico 6 – Dados sobre as páginas de transparência das instituições



Fonte: Páginas de transparência indicadas no questionário

114. *Acredita-se que uma das formas de vencer essas resistências é com a transparência de dados, que possibilita a sociedade conhecer quais são os agentes públicos que aderiram em quais modalidades de trabalho, quais são as entregas que esses servidores devem efetuar, se essas entregas são monitoradas e avaliadas e, principalmente, quais são os resultados que a sociedade está obtendo com essa nova forma de fazer gestão. Sem a publicação correta desses dados, o controle social fica inviabilizado, o que pode levar à percepção negativa da sociedade sobre o modelo de gestão.*

115. *A falta de transparência verificada pela equipe do levantamento demonstra fragilidade e risco no modelo de gestão. Como já foi colocado, trata-se de modelo de gestão moderno, focado na produtividade e na entrega do servidor e não no presenteísmo, mas que ainda enfrenta resistências culturais.*

116. Cabe mencionar as boas práticas identificadas durante o trabalho, a exemplo das páginas da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANP e do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)¹⁴.

117. A página da Aneel está bem completa, com destaque para o detalhado painel de gestão onde é possível consultar a situação do plano de trabalho de cada servidor nas seguintes categorias: a iniciar, avaliado, avaliado parcialmente, em andamento, excluído, interrompido, pendente de assinatura e suspenso.

118. A página de transparência do Cade contém, além das normas vigentes, as atividades que são atribuídas aos servidores, com as respectivas entregas esperadas. Além disso, no módulo 'Dados sobre o programa de gestão', o cidadão consegue pesquisar, por unidade, a listagem dos servidores participantes do programa, além de visualizar, de forma agregada, por unidade, a quantidade de entregas pactuadas e as entregas já avaliadas com as notas atribuídas para cada tipo de atividade.

119. Com relação à página da ANP destaca-se a etapa 'Dimensionamento da Força de Trabalho' utilizada, segundo informações constantes na própria página do programa, como etapa prévia à definição das atividades que irão compor os programas de cada coordenação e unidades organizacionais. Esse processo possibilita que a unidade sistematicamente avalie o quantitativo e o perfil necessário dos servidores (habilidades, competências e atitudes) para fazer as entregas esperadas pela instituição.

F. Relatórios gerenciais dos programas de gestão

F.1 Relatórios de ambientação e monitoramento

120. A IN-SGP 65/2020 estabelece a obrigatoriedade de as instituições acompanharem o andamento do PGD por meio da elaboração de dois relatórios: relatório de ambientação e relatório de monitoramento.

121. O primeiro está previsto no artigo 15 da referida instrução normativa, que estabelece que, decorridos seis meses da publicação da norma que instituiu o programa de gestão, o dirigente da unidade elaborará relatório contendo:

I - o grau de comprometimento dos participantes;

II - a efetividade no alcance de metas e resultados;

III - os benefícios e prejuízos para a unidade;

IV - as facilidades e as dificuldades verificadas na implantação e utilização do sistema de que o art. 26; e

V - a conveniência e a oportunidade na manutenção do programa de gestão, fundamentada em critérios técnicos e considerando o interesse da administração.

122. Espera-se que, nessa oportunidade, a unidade que aderiu ao PDG faça análise crítica, em conjunto com a área de gestão de pessoas do órgão, acerca do andamento do programa, podendo revisá-lo, corrigir eventuais falhas e disfunções e, o mais importante, mapear benefícios e prejuízos advindos da fase de experimentação. Após essa etapa, o órgão deve enviar as informações requeridas para o órgão central do Sipec.

123. Entretanto, de acordo com as respostas enviadas pelos órgãos participantes do PDG, trinta instituições que já estão com o PDG implantado há no mínimo nove meses, disseram não ter emitido o referido relatório (Peça 25).

¹⁴ Aneel (<https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/gestao>); ANP (<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/programa-gestao>); e Cade (<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-de-gestao-pg-cade>)

124. *Com relação aos dezessete relatórios de ambientação enviados a esta equipe (Peças 27 a 29), concluiu-se que a maioria das instituições analisa as questões previstas nos normativos, conforme pode ser verificado no Gráfico 10 (Apêndice D). Desses relatórios analisados pela equipe de fiscalização, destacam-se os relatórios elaborados pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e pela PR (Secretaria Geral da Presidência da República).*

125. *A Anatel destacou o engajamento e os benefícios percebidos pelos servidores, especialmente em virtude da possibilidade de conjugar as necessidades pessoais frente à demanda do trabalho, e enfatizou o interesse público em virtude do atingimento das metas das unidades envolvidas.*

126. *A Presidência da República inovou na elaboração do relatório de ambientação ao buscar informações na Pesquisa de Suporte ao Bem-Estar no Trabalho 2022, além de se valer também das informações recebidas pelas diretorias que adotaram o PDG e pela unidade que gerencia o PDG na PR.*

127. *Vale mencionar que as variáveis avaliadas pela pesquisa foram: intensão de rotatividade/movimentação/ engajamento; implementação da gestão orientada a resultados; comunicação/ relacionamento interpessoal; qualidade de vida e bem-estar no trabalho; comunicação/suporte da chefia, critérios adotados/práticas dos gestores percebidas; ônus da infraestrutura; questões tecnológicas, dentre outras.*

128. *O segundo relatório previsto na IN-SGP 65/2020 (art.17), prevê ainda que as instituições elaborem anualmente relatório gerencial, que deverá conter, no mínimo as seguintes informações:*

I – de natureza quantitativa, para análise estatística dos resultados alcançados:

- a) total de participantes e percentual em relação ao quadro de pessoal;*
- b) variação de gastos, quando houver, em valores absolutos e percentuais;*
- c) variação de produtividade, quando houver, em valores absolutos e percentuais;*
- d) variação de agentes públicos por unidade após adesão ao programa de gestão;*
- e) variação no absenteísmo, em valores absolutos e percentuais; e*
- f) variação na rotatividade da força de trabalho, em valores absolutos e percentuais.*

II – de natureza qualitativa, para análise gerencial dos resultados alcançados:

- a) melhoria na qualidade dos produtos entregues;*
- b) dificuldades enfrentadas;*
- c) boas práticas implementadas; e*
- d) sugestões de aperfeiçoamento desta Instrução Normativa, quando houver.*

129. *Ressalta-se que é obrigatório o envio do relatório de monitoramento para o órgão central, anualmente, até o dia 30 de novembro.*

130. *Questionada a respeito do recebimento dos relatórios gerenciais, por meio do Ofício 52364/2022 TCU (peça 16), a Seges informou que recebeu os relatórios de quatro órgãos/entidades (peças 16, p.6). Entretanto, outras sete instituições encaminharam esse relatório em resposta ao questionário aplicado pela equipe de fiscalização, indicando a ausência de envio ao Órgão Central, o que prejudica o acompanhamento realizado por esse órgão.*

131. *Da mesma forma, esta equipe avaliou o conteúdo dos vinte e dois relatórios de monitoramento enviados pelos órgãos/entidades. Percebe-se que várias informações importantes e exigidas pelos normativos não foram contempladas por várias instituições, dentre as quais ressalte-se: a variação de gastos, a variação de agentes públicos por unidade após adesão ao plano de gestão, a*

variação do absenteísmo, a variação na rotatividade da força de trabalho e a melhoria na qualidade dos produtos entregues. (Gráfico 11 e Gráfico 12 do Apêndice D).

132. *Além de a maioria dos relatórios não conter a variação de gastos, 61 instituições, das 74 que responderam à pesquisa, disseram que não fazem estudos acerca da economia de recursos em virtude do teletrabalho. Ainda que um relatório específico sobre o tema não seja exigido pelos normativos, essa análise faz-se necessária uma vez que o Decreto 11072/2022 (art. 9º, §7º) determina que a adoção de teletrabalho não pode implicar em aumento da despesa para a administração pública federal. Além disso, a redução de custos é citada como uma das forças da adoção dessa modalidade de trabalho (Apêndice E).*

133. *Destaca-se, por fim, que a análise das informações encaminhadas pelas instituições revelou que pelo menos cinco delas já deveriam ter elaborado o relatório de monitoramento. Para essa análise, considerou-se as instituições que tiveram o seu PGD implementado em data anterior a 1/4/2021.*

134. *Se a instituição não faz o devido acompanhamento dos indicadores referentes à absenteísmo, à rotatividade da força de trabalho entre as unidades e para fora da instituição (turn over), à variação dos gastos e à qualidade das entregas, não é possível garantir que o programa está cumprindo os objetivos especificados no art. 6º da IN-SGP 65/2020.*

135. *Ressalta-se que a incompletude das informações nos relatórios de monitoramento, ou ainda a ausência da sua emissão, aumenta o risco de não se corrigir rumos e de se apropriar melhor dos benefícios do programa, o que pode prejudicar o atingimento das metas institucionais.*

136. *Todavia, pode-se eleger algumas instituições que elaboraram bons relatórios gerenciais, tais como a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e o MDR (Ministério de Desenvolvimento Regional).*

137. *A Anvisa elaborou o referido relatório referente aos exercícios de 2020 e 2021, destacando as melhorias proporcionadas pelo PDG tais como:*

- a) aumento da produtividade;*
- b) rapidez na organização e ajuste das equipes;*
- c) revisão de processos de trabalho e métricas;*
- d) melhoria no planejamento das atividades;*
- e) retenção de servidores na unidade organizacional;*
- f) aumento da motivação e satisfação dos servidores com a flexibilidade de jornada;*
- g) foco nas entregas e não no presenteísmo;*
- h) atendimento das demandas com mais objetividade e rapidez; dentre outros.*

138. *Além disso, a Anvisa também apresentou as dificuldades encontradas, como por exemplo, sobrecarga dos gestores; dificuldade na designação de gestores substitutos; instabilidade nos sistemas de informação; e dificuldade no estabelecimento de métricas.*

139. *O MDR trouxe a melhoria na qualidade da entrega em virtude do aumento da motivação, qualidade de vida dos servidores e da inteiração das equipes. Como dificuldades enfrentadas, o MDR destacou problemas no uso das ferramentas de tecnologia e dificuldades da gestão do tempo dos colaboradores. Além disso, informou que realizou também palestras e treinamentos sobre o PDG e assuntos correlatos e mapeamento de risco do programa.*

140. *Se a instituição não faz o devido acompanhamento dos indicadores referentes à absenteísmo, à rotatividade da força de trabalho entre as unidades e para fora da instituição (turn over), à variação dos gastos e à qualidade das entregas, não é possível garantir que o programa está cumprindo os objetivos especificados no art. 6º da IN-SGP 65/2020.*

141. Conclui-se, então, que a ausência de análises nos relatórios de monitoramento aumenta o risco de não se corrigir rumos e de se apropriar melhor dos benefícios do programa, o que pode prejudicar o atingimento das metas institucionais.

F.2 Relatórios de avaliação de desempenho institucional

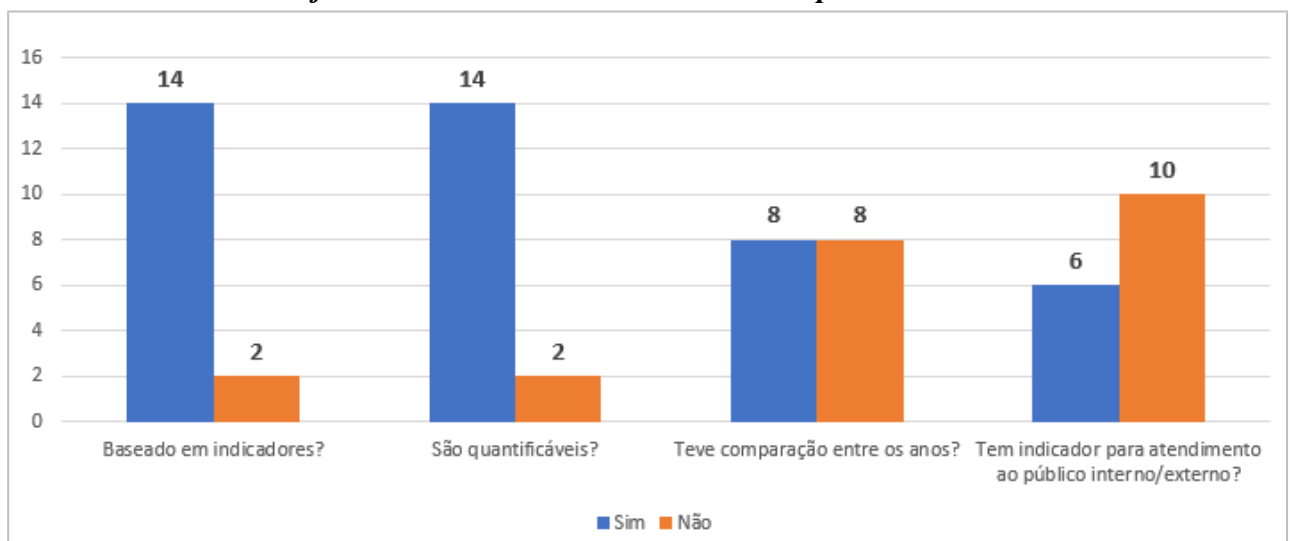
142. A IN-SGP 65/2020 descreve o PGD como o instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade, abrangendo atividades cujas características permitam a mensuração da produtividade.

143. Embora a IN-SGP 65/2020 e o Decreto 11.072/2022 não contenham dispositivos contemplando o monitoramento do desempenho institucional dos órgãos com a implantação do PGD, o Decreto 7.133/2010, regulamentou critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho institucional, dentre outros. Esse normativo estabelece que as metas anualmente fixadas devem ser objetivamente mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão ou entidade de lotação, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices alcançados nos exercícios anteriores (art. 5º, §3º).

144. Além disso, o citado decreto prevê que as metas de desempenho institucional e os resultados apurados a cada período deverão ser amplamente divulgados pelo órgão ou entidade de lotação, inclusive em seu sítio eletrônico, permanecendo acessíveis a qualquer tempo (§8º). O Decreto 11.072/2022, também traz exigência quanto à divulgação dos resultados obtidos com o PGD em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade (art. 4º, §3º, inciso II), além da sua disponibilização ao órgão central do Sipec e ao órgão central do Siorg (art. 4º, §5º).

145. Ou seja, espera-se minimamente que seja possível mensurar os resultados alcançados após a implementação dos programas de gestão nas instituições, a partir dos indicadores de desempenho pré-estabelecidos, divulgando-os em seus endereços eletrônicos. O acompanhamento dos resultados é indispensável, pois permite verificar se os objetivos estabelecidos estão sendo adequados ao atendimento das necessidades identificadas (relevância da atuação organizacional) e se estão sendo atingidos (eficácia).

Gráfico 7 – Dados dos relatórios de desempenho institucional



Fonte: Documentos encaminhados via questionário

146. Do gráfico acima, pode-se observar que, das 74 instituições que responderam ao questionário, apenas dezesseis encaminharam relatórios gerenciais, sendo que desses, quatorze

apresentaram algum tipo de indicador quantificável relativo ao seu desempenho institucional. Contudo, não trazem qualquer tipo de informação quanto ao impacto das modalidades do teletrabalho no alcance das metas institucionais.

147. Preocupante, também, a falta de indicador para o atendimento ao público. As unidades deveriam realizar o acompanhamento, de forma a garantir que a instituição do programa não prejudique a manutenção da capacidade plena de atendimento, especialmente nos setores que prestem serviços diretamente ao público.

148. Assim, também quanto a esse aspecto, considera-se que ambos os normativos citados não vêm sendo cumpridos, porquanto o acompanhamento do desempenho das unidades revelou-se insatisfatório, dificultando sobremaneira a adoção de medidas saneadoras sempre que os resultados institucionais identificarem eventuais falhas ou distorções a serem corrigidas, decorrentes do impacto dos modelos de teletrabalho adotados.

149. Como risco associado, tem-se que a ausência do acompanhamento do desempenho institucional pode impedir que a instituição avalie adequadamente o impacto dos modelos de trabalho adotados prejudicando a avaliação do alcance dos resultados institucionais.

G. Inventário de Riscos Identificados

150. A partir das análises realizadas e da matriz SWOT construída (Apêndice E) foram identificados alguns riscos no modelo de teletrabalho no Poder Executivo Federal. A tabela a seguir apresenta o inventário de riscos identificado.

Tabela 3 – Lista de riscos potenciais identificados

Número	Descrição do Risco
R1	<i>A modalidade do trabalho remoto total pode ocasionar uma desconexão dos servidores com a missão da instituição o que prejudicaria o alcance dos resultados desejados.</i>
R2	<i>A ausência do acompanhamento do desempenho institucional pode impedir que a instituição avalie adequadamente o impacto dos modelos de trabalho adotados prejudicando a avaliação do alcance dos resultados institucionais.</i>
R3	<i>Dados incompletos das páginas de transparência das instituições podem prejudicar o controle social das estratégias de gestão adotadas, aumentando a percepção negativa da sociedade sobre o modelo de trabalho adotado.</i>
R4	<i>A ausência de publicação da norma de procedimento gerais de como será instituído o programa de gestão, nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos, poderá restringir o exercício do controle social do programa e ofensa aos princípios da publicidade e transparência.</i>
R5	<i>A falta de controle nos sistemas informatizados das instituições resulta na não confiabilidade dos dados do programa como um todo, impactando o acompanhamento dos benefícios e resultados obtidos.</i>
R6	<i>A falta de limites para atendimento presencial nas instituições pode prejudicar o atendimento da população que possui acesso limitado à internet gerando queda de entrega de serviços adequados ao cidadão.</i>
R7	<i>A ausência de acordo sobre os horários que o servidor precisa estar disponível para contatos da equipe aumenta o risco de não atendimento de demandas urgentes e não previsíveis. o que prejudica o desempenho da equipe.</i>
R8	<i>A falta de critérios para a permissão da modalidade de trabalho remoto no exterior pode gerar ruídos internos de favoritismo entre os servidores ocasionando perda de motivação e entrega de produtos de má qualidade.</i>

Número	Descrição do Risco
R9	<i>A falta de consequências para as não entregas do trabalho podem influenciar negativamente o comportamento dos servidores, gerando baixa qualidade e tempestividade nas entregas, o que prejudica a entrega de serviços públicos adequados à população.</i>
R10	<i>A falta de revisão e acompanhamento dos programas de gestão pode impedir que a instituição acompanhe efetivamente as suas reais entregas a sociedade impactando negativamente a prestação de serviços à população.</i>
R11	<i>A ausência de análises nos relatórios de monitoramento aumenta o risco de não se corrigir rumos e de se apropriar melhor dos benefícios do programa, o que pode prejudicar o atingimento das metas institucionais.</i>
R12	<i>O não acompanhamento dos efeitos do trabalho remoto nos comportamentos dos servidores impede que a instituição adote medidas mitigadoras tempestivas e adequadas prejudicando o desempenho da instituição.</i>
R13	<i>A falta de coordenação e acompanhamento do órgão frente às diversas normas de procedimentos gerais da instituição impede que seja corretamente avaliado o desempenho da instituição como um todo causando incerteza quanto ao atingimento dos objetivos institucionais.</i>

H. Conclusão

151. *O presente levantamento é decorrente da comunicação do Ministro Bruno Dantas, na Sessão Plenária realizada em 21/9/2022, e objetivou realizar diagnóstico preliminar sobre o teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal, centro das principais políticas públicas do governo.*

152. *A concepção do modelo implantado no Poder Executivo parte do desenvolvimento de um Programa de Gestão e Desempenho, com o uso da modalidade de teletrabalho figurando como ferramenta de gestão que pode gerar mais produtividade e qualidade de vida, desde que considerado o tipo de atividade, perfil da equipe e interesse da instituição.*

153. *Foram analisadas 48 normas de autorização e 189 normas de procedimentos gerais relativamente aos normativos de 89 instituições que já aderiram ao Programa de Gestão e Desempenho. De forma geral, constatou-se que a maioria das normas dos órgãos/entidades são recentes, tendo sido emitidas após o início do relaxamento das medidas preventivas frente à pandemia (itens 79 e 81).*

154. *Também se verificou que a adoção da modalidade de teletrabalho no exterior é ainda medida de exceção (itens 85 a 88) e que a maioria das instituições possui menos de 20% dos seus servidores em teletrabalho total (itens 90 a 93).*

155. *Além desses, a falta de transparência também demonstrou fragilidade no modelo de gestão, tendo em vista a ausência de publicação nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da documentação exigida nos normativos que regem a matéria, especificamente, a IN-SGP 65/2020 e o Decreto 11.072/2022, não obstante algumas boas práticas terem sido evidenciadas nesse sentido (Itens 105 a 115).*

156. *Nessa esteira, o levantamento demonstrou ser de suma importância que os órgãos tenham uma visão da contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais, com a adoção de medidas saneadoras sempre que os resultados institucionais identificarem eventuais falhas ou distorções a serem corrigidas, decorrentes do impacto dos modelos de teletrabalho adotados. Para*

tanto, é preciso investir nos relatórios gerenciais de ambientação (itens 120 a 127) e de monitoramento (itens 128 a 141).

157. Fato relevante observado diz respeito ao acompanhamento do desempenho institucional. A despeito desse acompanhamento estar previsto no Decreto 7.133/2010, apenas dezesseis instituições encaminharam esses relatórios. A análise desses documentos revelou também que apenas seis contemplaram índices relativos ao atendimento ao público interno/externo (itens 142 a 149). A emissão de relatórios desse tipo se mostra de vital importância para avaliar de que forma a adoção de novos modelos de trabalho estão impactando as metas institucionais.

158. A avaliação desses riscos merece ser aprofundada de forma a avaliar a probabilidade de ocorrerem e seu respectivo impacto. Essa análise deve ser realizada tendo em vista os controles internos estabelecidos tanto no órgão central do Sipeç, como em cada instituição aderente ao PGD.

159. O trabalho identificou alguns pontos de controle que exigem a atuação desta Corte de Contas em órgãos que já implementaram esse programa. Dentre os pontos a serem observados, estão a necessidade de acompanhar as ações da Secretaria de Gestão de Pessoas e Desempenho (SGP), na qualidade órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipeç), assim como da Seges, como órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), no que tange às suas atividades finalísticas, tendo em vista a futura emissão de novo normativo sobre o tema, bem como as ações de acompanhamento realizadas dos PGDs.

160. Também são consideradas passíveis de fiscalização por parte do TCU as questões relacionadas às atividades de implementação e controle do PGD no âmbito dos órgãos/entidades aderentes a esse modelo de gestão. Nesse aspecto, ressalta-se a vedação quanto à redução da capacidade de atendimento de setores que atendam ao público interno e externo (art. 5º, § 2º, da IN-SGP 65/2020). A análise dos normativos vigentes revelou que poucos estabeleceram limite mínimo para o trabalho presencial (Gráfico 3 e item 84), fato que aumenta o risco de prejuízo no atendimento ao público interno e externo.

161. Dessa forma, mostra-se razoável realizar auditorias piloto de forma a validar procedimentos que possam ser replicados em outras fiscalizações como o mesmo objetivo, em instituições que já possuam uma certa maturidade nesse novo modelo de gestão, bem como naquelas que prestam atendimento ao público externo. A princípio, sugere-se os seguintes órgãos/entidades: Advocacia-Geral da União (AGU), Banco Central do Brasil (Bacen), Controladoria-Geral da União (CGU), Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

162. Assim como essa, outras eventuais distorções em casos concretos/individuais, até aqui não comprovadas neste processo, podem ser apuradas pelo TCU a qualquer momento, por meio de ações de controle de escopo específico voltadas a explorar os atos de concessão do trabalho remoto e de seus resultados.

163. Por fim, propõe-se que seja levantado o sigilo do processo de modo a permitir que os gestores conheçam desse diagnóstico preliminar e possam promover as melhorias necessárias nos seus programas.

I. Proposta de encaminhamento

164. Diante do exposto, considerando os riscos identificados constantes do capítulo G, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) autorizar a realização de acompanhamento a ser realizado na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal e na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia ou nos órgãos que venham a sucedê-las, apara avaliar a evolução normativa e o acompanhamento do Programa de Gestão e Desempenho (PGD);

- b) *autorizar a realização de auditoria na Advocacia-Geral da União (AGU), no Banco Central do Brasil (Bacen), na Controladoria-Geral da União (CGU), no Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de forma a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo, dentre outras questões;*
- c) *encaminhar cópia do relatório de levantamento e do acórdão que vier ser proferido à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;*
- d) *levantar o sigilo que recai sobre o processo, tornando-o público;*
- e) *encerrar o processo e arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”*

3. A Procuradora-Geral, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, emitiu o parecer de peça 37, em que faz uma reflexão “(...) *não desenvolvida no relatório de levantamento – até porque não estava no escopo do trabalho –, sobre a possibilidade de decisões pelo retorno ao trabalho presencial não terem considerado adequadamente o custo de oportunidade, caracterizado pelos benefícios efetivos e potenciais proporcionados pelo trabalho remoto que a Administração deixou de auferir, em especial a redução de despesas*”. Sugere, assim, que sejam incluída “(...) *no escopo das auditorias propostas a verificação dos benefícios efetivos e potenciais proporcionados pelo trabalho remoto, em especial a redução de despesas, quantificando-a, se existente*”.

É o relatório.

VOTO

O presente levantamento de auditoria foi produzido a partir da proposta de realização de ação de fiscalização apresentada pelo Ministro Bruno Dantas, Presidente em exercício, e aprovada pelo Plenário em 21 de setembro passado, em decorrência das oportunas preocupações externadas por Sua Excelência a respeito da possível adoção indiscriminada do regime trabalho pelas entidades públicas, mesmo após o fim das restrições impostas pela pandemia do Coronavírus.

2. Disse, na ocasião, o Presidente que: *“(...) os resultados de uma organização são a resultante do esforço e da dedicação das pessoas que a constroem, razão pela qual o regime de trabalho do corpo funcional é um dos principais instrumentos para o atingimento dos nossos objetivos”*.

3. Asseverou também que: *“(...) o melhor regime de trabalho somente pode ser aquele que, em última instância, traz maiores benefícios para a sociedade, que deve ser a destinatária final de todos os nossos esforços e decisões”*. E que: *“as modalidades de trabalho remoto são um instrumento importantíssimo de gestão, desde que bem utilizadas tendo como propósito principal os interesses da organização. Por isso, minha percepção é de que o teletrabalho deve ser reservado a situações que o comportam e a pessoas que, de fato, conseguem elevar sua produtividade nessa condição, sem perder o engajamento e a capacidade de integração com a sua equipe (...)”*.

4. Mencionou, todavia, preocupação com a realidade das instituições públicas em que o implemento do teletrabalho de forma generalizada estaria dificultando o acesso dos cidadãos a serviços públicos essenciais. E ressaltou que o trabalho remoto *“(...) de maneira nenhuma pode ser considerado direito adquirido dos servidores de qualquer instituição (...)”*.

5. Diante desse contexto, a SecexAdmin elaborou, por meio de uma fiscalização na modalidade de levantamento, o presente trabalho que apresenta um “retrato” do funcionamento do teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.

6. Consoante estabelece o art. 238 do Regimento Interno do TCU, levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: i) conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais; ii) identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e iii) avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

7. Destina-se, basicamente, a identificar oportunidades para a realização futura de trabalhos específicos. O levantamento não objetiva, portanto, a identificação de achados e tampouco a obtenção de evidências de ilegalidades e irregularidades, tal como ocorre nas auditorias.

8. O teletrabalho já não é um novidade. A Lei 13.467, de 2017, positivou no direito pátrio o teletrabalho, ao incluí-lo na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conceituando-o como *“(...) a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”*.

9. No âmbito da Administração Pública Federal, há experiências que remontam a 2006, no Serpro, e a 2009, nesta Corte de Contas. Todavia, é com o relaxamento das medidas sanitárias decorrentes do Coronavírus e o retorno ao trabalho presencial que o assunto ganhou importância, em face da experiência compulsoriamente vivida por quase todos os servidores e entes públicos com o expediente à distância, nos últimos tempos.

10. Nesse cenário e diante da exiguidade de tempo de que dispunha, a equipe de fiscalização definiu como escopo desta fiscalização o modelo de teletrabalho adotado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipeç, que tenham aderido ao Programa de Gestão e Desempenho – PGD.

11. Assim, este levantamento recaiu sobre uma amostra de 89 entidades que possuem PGD em funcionamento, que são as que, regularmente, podem autorizar a realização de teletrabalho para os seus servidores, do conjunto dos 195 órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal integrantes das estruturas organizacionais do Governo Federal (28 órgãos da Administração Direta, 124 Autarquias e 43 Fundações Públicas).

12. Além de obter informações e dados diretamente com as unidades responsáveis pelo tema, tais como a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e com a Secretaria de Gestão – Seges, ambas do Ministério da Economia, a equipe de auditoria encaminhou questionário eletrônico aos 89 órgãos e entidades identificados, o qual foi respondido por 71 deles. Promoveu, também, uma dinâmica (técnica SWOT) com sete entidades escolhidas em função do grau de maturidade da implantação do PGD e de suas especificidades institucionais, para identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas ao tema do trabalho remoto. Registre-se, portanto, que todas as informações que subsidiam este trabalho foram obtidas por meio de documentos ou fornecidas pelos próprios jurisdicionadas, sem a validação de fiscalizações *in loco*.

13. O PGD é o modelo de trabalho que regulamenta a substituição do controle de frequência do servidor público por uma gestão de pessoas baseada em resultados e que flexibiliza a realização de trabalho em relação ao local (presencial, teletrabalho e híbrido) e ao horário de execução (síncrono e assíncrono).

14. Na prática, é a adoção do PGD que autoriza, normativamente, que um órgão ou entidade da Administração Pública Federal do Poder Executivo faculte aos seus servidores a realização de trabalho sem o controle de ponto, seja presencial ou não. Nessa hipótese, o servidor passa a ser retribuído (remunerado) pelo cumprimento de metas (resultado) e não pela observância da jornada de trabalho. Dizendo de outra forma: se a instituição pública não tiver adotado o PGD, seus servidores devem cumprir jornada de trabalho nas instalações do órgão público e com controle de horário. Não basta a edição de um ato normativo interno, é indispensável, para as entidades que integram o Sipeç, a adoção do PGD.

15. Positivado desde 1995 (Decreto 1.590), o Programa de Gestão que inicialmente apenas permitia a dispensa do registro de ponto dos servidores que realizavam atividades efetivamente mensuráveis, de modo presencial, tem passado por rápidas e constantes evoluções normativas. Atualmente está previsto no Decreto 11.072, de 17 de maio de 2022, e regulamentado pela IN-SGP 65/2020.

16. A implantação do PGD inicia por meio de uma autorização ministerial ou do dirigente máximo da entidade da administração indireta. Posteriormente, em um segundo escalão, deve ser editada a Norma de Procedimentos Gerais – NPG, prevendo, por exemplo: i) regime do trabalho remoto (parcial e/ou integral); ii) número máximo ou mínimo de servidores por área; iii) produtividade mínima; iv) prazo para comparecimento pessoal; v) termo de responsabilidade; vi) tabela de atividades; e vii) benefícios esperados.

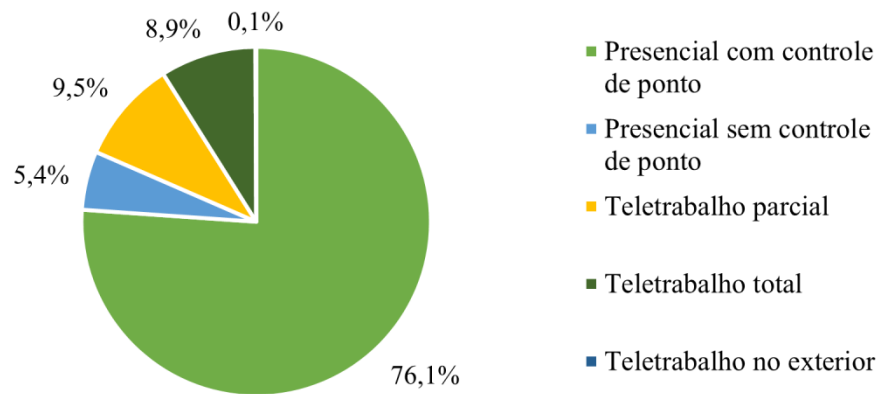
17. Em uma etapa seguinte, na execução propriamente dita do PGD, ocorre a pactuação entre a chefia e o servidor das atividades a serem realizadas e das entregas esperadas dentro de determinado prazo. Por fim, com vistas ao acompanhamento do PGD, estão previstos dois tipos de relatórios, o de ambientação, após 6 meses da publicação da NPG, e o de monitoramento, anualmente.

18. São características próprias do PGD, entre outras, que: i) abranja atividades que permitam a mensuração da produtividade e dos resultados da unidade; ii) preveja os benefícios para a instituição;

iii) estabeleça, caso deseje, produtividade adicional para o participante; iv) não abarque atividades que possa prejudicar o atendimento presencial ao público; e v) não implique aumento de despesa para a Administração Pública Federal.

19. Dos 199.816 servidores das unidades jurisdicionadas que aderiram ao PGD e responderam à pesquisa empreendida pela equipe de fiscalização, apurou-se que 76,1% estavam no regime presencial com controle de ponto, 5,4% no regime presencial sem controle de ponto, 9,5% em teletrabalho parcial, 8,9% em teletrabalho total, e menos de 0,1% em teletrabalho no exterior (137 servidores). Ou seja, há menos de 19% dos servidores em teletrabalho na amostra pesquisada.

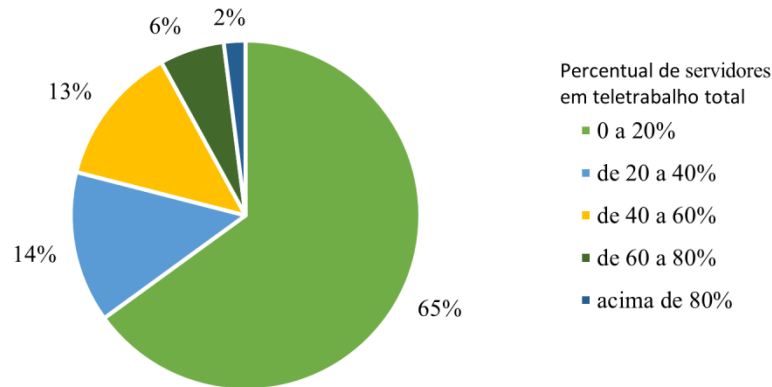
Percentual de servidores por modalidade
Outubro 2022



20. Sobre teletrabalho no exterior, vale dizer que o Decreto 11.072/2022 disciplinou essa possibilidade de forma muito restritiva, basicamente como uma modalidade alternativa aos afastamentos assegurados, sem a contraprestação laboral, aos servidores públicos regidos pela Lei 8.112/1990, tais como: i) para tratamento de saúde que necessite ser realizado no exterior; ii) para acompanhamento de cônjuge deslocado para trabalhar no exterior; e iii) para estudar no exterior, quando a participação no curso for compatível com o exercício do cargo. Não se desconhece, entretanto, que essas possibilidades podem ser ampliadas por decisão de Ministro de Estado ou autoridade equivalente (§ 7º do art. 12). Exceção essa que deveria estar condicionada à apresentação de justificativas bem fundamentadas pela autoridade competente e não somente por adoção de “outros critérios”, de forma arbitrária, tal como previsto na norma.

21. Identificou-se, também, dentro da mesma amostra, que 65% dos órgãos/entidades consultados possuem, no máximo, 20% de seus servidores em teletrabalho total; 14% das instituições entre 20 e 40% dos servidores em teletrabalho total; 13% das instituições entre 40 e 60% em teletrabalho total; 6% das instituições entre 60 e 80% em teletrabalho total; e somente 2% dos órgãos/entidades com mais de 80% dos seus servidores em teletrabalho total. Portanto, 79% das instituições possuem, no máximo, até 40% dos seus colaboradores em teletrabalho total.

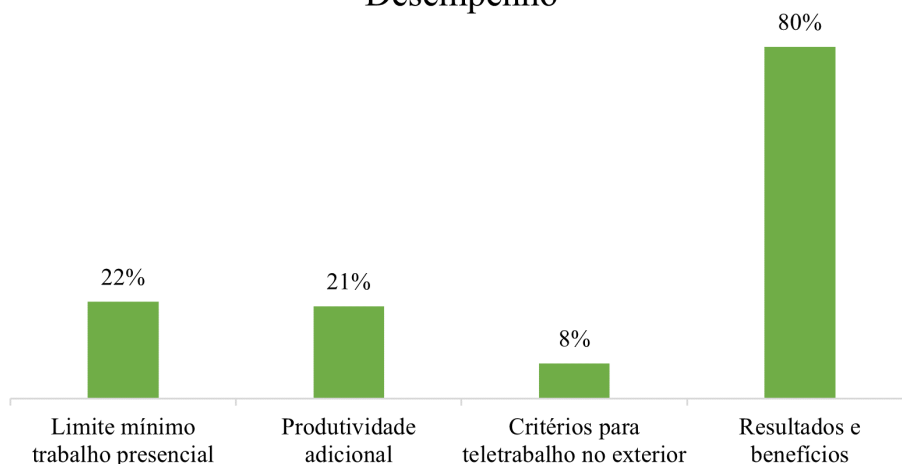
Percentual de órgãos e entidades
Outubro 2022



22. Em termos qualitativos, a equipe de fiscalização analisou 189 NPGs publicadas pelos órgãos/entidades que adotaram o PGD, sob quatro enfoques: i) limite mínimo de trabalho presencial; ii) exigência de produtividade adicional; iii) critérios para teletrabalho no exterior; e iv) previsão de resultados e benefícios. Ressalte-se que cada instituição pode ter mais de uma NPG em função das peculiaridades de suas áreas de trabalho.

23. Apenas cerca de 1/5 dos NPGs estabelecem limite mínimo para o trabalho presencial e exigem produtividade adicional. Só 8% especificam critérios para o teletrabalho no exterior e 80% dos NPGs mencionam os benefícios do programa, todavia, invariavelmente, de forma vaga, genérica e não quantificada.

Regras previstas nos Programas de Gestão e Desempenho



24. A insuficiência das informações sobre desempenho, de forma clara, objetiva e precisa, dificulta, quando não impede, que o próprio órgão/entidade possa fazer uma avaliação real da validade do PGD e de providenciar os ajustes necessários.

25. A ausência de exigência de limite mínimo de trabalho presencial é muito preocupante. Especialmente em relação à qualidade, já bastante crítica em condições normais, dos serviços de atendimento ao público destinados à população mais carente, que não dispõe de recursos tecnológicos (computadores, smartphones e internet) para buscar alternativas ao atendimento pessoal para obter a

prestação do serviço público, do qual, em muitos casos, dependem a sua sobrevivência e de sua família.

26. A falta de previsão de produtividade adicional individual compulsória torna duvidoso o argumento de que o teletrabalho, por si só, acarreta o aumento da produtividade institucional.

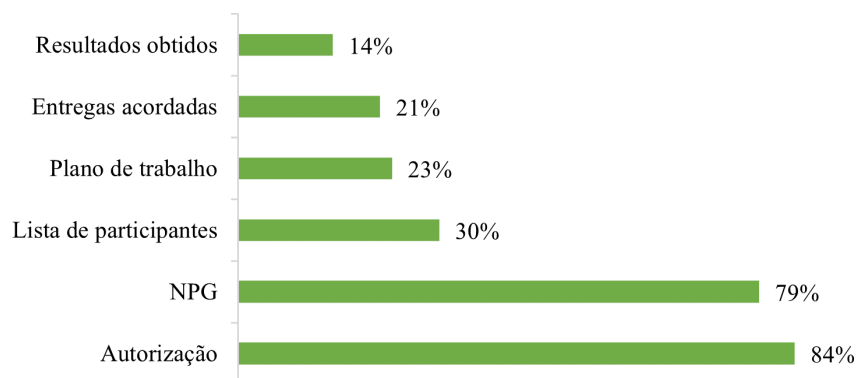
27. Ora, se em seu próprio interesse e por sua escolha, o servidor está trabalhando de sua residência, no horário que mais lhe convém e, teoricamente, de forma mais eficiente e mais produtiva, mas isso não está atrelado a uma exigência de acréscimo de entregas de resultado, termina por significar que o servidor poderá se dedicar por um período menor ao trabalho para realizar suas tarefas pactuadas, com ganhos exclusivamente pessoais, o que não se coaduna com o interesse público, que deve inspirar a adoção do modelo de trabalho a ser prestado no serviço público.

28. Do mesmo modo, o estabelecimento nas NPGs de benefícios genéricos, previsíveis, mas de forma imprecisa que impossibilite a mensuração objetiva dos ganhos institucionais, serve apenas para defender o modelo estabelecido no PGD, inviabilizando uma comparação séria, técnica e isenta com o trabalho presencial tradicional.

29. O relatório de levantamento ora em exame revela que em relação à transparência há muito o que evoluir. A obrigatoriedade de os órgãos/entidades participantes disponibilizarem informações sobre o PGD em seus sítios eletrônicos está expressamente prevista no Decreto 11.072/2022, bem como na IN-SGP 65/2020, em alinhamento com a Lei de Acesso à Informação – LAI, que exige que as informações de interesse coletivo sejam públicas e acessíveis.

30. No entanto, das entidades que implantaram o Plano de Gestão, 18 sequer possuem informações sobre o PGD em seus portais na internet. Nas demais, há basicamente apenas a autorização para adoção do PGD e as NPGs. Poucas publicam a lista de participantes no PGD (30%), o plano de trabalho (23%), as entregas acordadas (21%) e os resultados obtidos com o PGD (14%).

Conteúdo da transparência das instituições participantes do PGD na internet



31. Tão grave quanto é a falta de alimentação de informações na página da internet mantida pelo Ministério da Economia que permitiria acompanhar, de forma centralizada, o andamento dos PGDs dos órgãos e entidades do Poder Executivo. Dela só constavam, em 3/11/2022, registros de 9 instituições.

32. No que tange à elaboração dos relatórios obrigatórios, o descaso não é menor. A IN-SGP 65/2020 estabelece a obrigatoriedade de elaboração de relatório de ambientação e de monitoramento. A equipe de auditoria, entretanto, só conseguiu obter 17 relatórios de ambientação e 22 de monitoramento elaborados por 11 instituições.

33. Diante dessa realidade, as entidades participantes do PGD, o órgão central de gestão de pessoal e a sociedade em geral não dispõem de informações básicas para avaliar os benefícios, o atingimento das metas quando estabelecidas e para corrigir, se necessário, falhas e erros do modelo.
34. Como bem ressaltou a equipe de auditoria, uma maior transparência desse modelo de gestão, focado na produtividade e não no presenteísmo, certamente ajudaria a reduzir as resistências culturais que o teletrabalho ainda enfrenta, dada sua natureza disruptiva.
35. Conforta-me revelar, apesar de serem exceções, que foram identificados casos de boas práticas nessa seara da transparência do trabalho remoto. Refiro-me às páginas na internet da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, da Agência Nacional do Petróleo – ANP e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade.
36. Vale mencionar, ainda, que o relatório de levantamento registra uma lista com 13 riscos potenciais identificados no modelo de trabalho remoto no âmbito do Poder Executivo Federal, elaborada a partir da análise SWOT, que contou com a participação de 7 unidades jurisdicionadas. Entre os riscos estão: i) o teletrabalho integral pode gerar a desconexão dos servidores com a missão institucional da instituição; ii) a falta de acompanhamento do teletrabalho pode prejudicar a avaliação do alcance dos resultados institucionais; iii) a incompletude das páginas de transparência dos órgãos/entidades prejudica o controle social do modelo de trabalho e agrava a percepção negativa da sociedade sobre o teletrabalho; iv) a falta de limites para a adoção do teletrabalho pode piorar a qualidade do atendimento ao cidadão; e v) a ausência de consequências para o não cumprimento das metas pactuadas pode influenciar negativamente o comportamento dos servidores.
37. Em face do apurado e tendo em conta as limitações próprias deste instrumento de fiscalização (levantamento de auditoria), do prazo fixado e das dificuldades enfrentadas para a obtenção de informações consolidadas e comparáveis, a equipe propõe que se acompanhem as ações das unidades envolvidas com a temática, para avaliar novas evoluções normativas e a implantação do PGD. Solicita, ademais, que seja autorizada a realização de auditoria, “(...) *de forma a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo, dentre outras questões;*”, na Advocacia-Geral da União – AGU, no Banco Central do Brasil – Bacen, na Controladoria-Geral da União – CGU, no Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – SRF.
38. Registro, desde logo, que acolho integralmente as propostas da SecexAdmin. Entendo, todavia, que o trabalho, competentemente elaborado, terminou por obter informações e dados relevantes, ainda que refugissem do seu desiderato inicial, que constituem verdadeiros achados de auditoria e evidências de falhas e impropriedades que já demandam uma ação mais incisiva e tempestiva desta Corte de Contas.
39. Assim sendo, converto a sugestão da unidade técnica de autorizar a execução das auditorias nos órgãos mencionados em determinação, para que essas fiscalizações sejam realizadas ainda no primeiro semestre de 2023.
40. Concordo também com a proposta de se acompanhar a evolução normativa da matéria. De fato, tendo em vista a recente edição do Decreto 11.072/2022, há uma expectativa de mudança na IN-SGP 65/2020, que trata desse assunto e foi emitida durante o período de recrudescimento da pandemia.
41. Além disso, em termos normativos, sinto falta de regras que entendo básicas, tais como a previsão de: i) desconto na remuneração do servidor em teletrabalho que descumprir, injustificadamente, as metas estabelecidas; ii) tempo máximo permitido para que o servidor fique em teletrabalho integral; iii) tempo mínimo de permanência no regime presencial pelo servidor que retornou do teletrabalho integral; iv) obrigatoriedade de ganho de produtividade individual e

institucional; v) desligamento compulsório da entidade que descumprir as normas que disciplinam do PGD, vedando o trabalho remoto na repartição, entre outras.

42. Com efeito, proporei o encaminhamento da presente deliberação à SGP, em face de sua competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para que examine a possibilidade de considerar as críticas e sugestões contidas neste voto nas próximas evoluções normativas acerca do assunto, com o intuito de aprimorar as regras aplicáveis.

43. No entanto, o que ficou mais evidente nesse trabalho, não é a deficiência normativa, mas sim a falta de cumprimento de regras já bem estabelecidas. Fossem as regras atualmente vigentes e dispostas nos mencionados decreto e IN observadas, o cenário do regime do trabalho remoto seria outro na Administração Pública Federal.

44. Compete à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, segundo o Decreto 9.745/2019, “*exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*” (art. 138) e ao seu Departamento de Carreiras e Desempenho de Pessoal “*normatizar e monitorar a implementação de programas de gestão relacionados a desempenho de pessoas;*” (art. 140). Essas repartições do Ministério da Economia não possuem, todavia, as atribuições de fiscalizar, de exigir o cumprimento das normas que emitem e de excluir as entidades recalitrantes do PGD.

45. Assim, há um gritante quadro de desobediência das regras estabelecidas pelas retromencionadas unidades administrativas, no âmbito de suas atribuições regulamentares, no que se refere ao teletrabalho. É possível estimar, com toda segurança, que atualmente há muitos órgãos/entidades, dentre os 195 que integram o Poder Executivo Federal, em que o trabalho remoto é adotado sem o respeito às normas, além daqueles 89 que implantaram o PGD.

46. E como relatado, mesmo entre as unidades jurisdicionadas que internalizaram o PGD, a maioria não observa plenamente as regras estabelecidas e não propicia a transparência necessária para que os órgãos de controle e a sociedade possam exigir o seu cumprimento.

47. Como se vê, de pouco valem as normas, se não há consequências para o descumprimento delas. É preciso cuidar disso.

48. Assim, entendo ser cabível dar ciência aos 195 órgãos/entidades federais que integram as estruturas organizacionais do Governo Federal, inclusive àqueles que já implantaram o PGD, de que a não observância das regras e procedimentos dispostos no Decreto 11.072/2022 e na IN-SGP 65/2020 impede a adoção de outro regime de trabalho, senão o presencial e com controle de ponto, e que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU.

49. Sugerirei, ainda, que a SecexAdmin atualize, ao término do primeiro semestre de 2023, o presente levantamento, fixando o prazo de até 45 dias, contado a partir do dia 1º de julho de 2023, para o encaminhamento do trabalho a este Relator.

50. Acolho, por oportuna, a sugestão do Ministério Público de Contas de que se inclua no escopo dos próximos trabalhos a quantificação da eventual economia de recursos públicos advindos da adoção do teletrabalho. Trata-se, aliás, de checar o atendimento de expressa previsão contida no Decreto 11.072/2022 (art. 9º, § 7º), que estabelece que a opção pelo teletrabalho não pode implicar aumento de despesa. Assim, esse aspecto deverá ser abordado pela SecexAdmin, tanto nas auditorias quanto na atualização do levantamento a serem realizadas.

51. Por dever de justiça, registro, ainda, meu reconhecimento pela qualidade do trabalho apresentado pela reduzida e isenta equipe de auditoria, que se desincumbiu da tarefa em tempo exíguo, envolvendo tema de grande sensibilidade pessoal e de interesse de entidades corporativas.

52. Por último, quero consignar que acredito, tal como ressaltou o Ministro Bruno Dantas, que o regime de trabalho por aferição dos resultados, que já se encontra incorporado, de forma irreversível, tanto na esfera pública como na iniciativa privada, é um importante instrumento de gestão administrativa, que deve ser “(...) adotado de maneira apropriada e com foco principal nos interesses da sociedade”.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2022.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2564/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.822/2022-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, Secretaria de Gestão e Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento com o objetivo de se obter um diagnóstico preliminar acerca da implementação de teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 238 e 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência aos 195 órgãos federais que integram as estruturas organizacionais do Governo Federal, inclusive àqueles que já implantaram o PGD, de que a não observância das regras e procedimentos dispostos no Decreto 11.072/2022 e na IN-SGP 65/2020 impede a adoção de outro regime de trabalho, senão o presencial e com controle de ponto, e que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU;

9.2. determinar a realização, no 1º semestre de 2023, de auditorias na Advocacia-Geral da União – AGU, no Banco Central do Brasil – Bacen, na Controladoria-Geral da União – CGU, no Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – SRF, com vistas a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho – PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo e na fiel observância das normas aplicáveis;

9.3. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado que atualize, ao término do primeiro semestre de 2023, o presente levantamento, fixando o prazo de até 45 dias, contado a partir do dia 1º de julho de 2023, para o encaminhamento do trabalho a este Relator;

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;

9.5. autorizar a realização de acompanhamento na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e na Secretaria de Gestão – Seges do Ministério da Economia ou nos órgãos que venham a sucedê-las, para avaliar a evolução normativa e a implantação do PGD no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à SGP, para que examine a possibilidade de considerar as críticas e sugestões contidas no voto que a fundamenta nas próximas evoluções normativas acerca do assunto, e à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, informando-lhes que seu inteiro teor pode ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. levantar o sigilo que recai sobre o processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2564-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Jorge Oliveira (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral