

Nota Técnica WAA/SMA n. 03/2022.

Decreto n. 11.072/2022. Programa de Gestão e Desempenho. Desenvolvimento e mensuração de atividades com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados. Possibilidade de teletrabalho parcial ou integral. Existência de ônus a ser suportado pelo participante. Análise.

Trata-se de análise acerca do conteúdo do Decreto n. 11.072, de 17 de maio de 2022, que *“dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho – PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”*.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

1. Do conteúdo do Decreto n. 11.072, de 17 de maio de 2022

O Decreto n. 11.072/22 trata-se de norma editada para dispor de forma autônoma (art. 84, inciso VI, da CRFB) e de forma regulamentar (art. 84, inciso IV, alínea “a”, da CRFB) tendo em vista o art. 19 da Lei n. 8.112/90, *in verbis*:

Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente. (Redação dada pela Lei n. 8.270, de 1991)

§ 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 1997)

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 8.270, de 1991)

Isso significa, de forma simplificada, que o Decreto n. 11.072/22 é norma voltada a dispor sobre o cumprimento da jornada de trabalho no serviço público.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que o conteúdo do Decreto n. 11.072/22 não é totalmente inédito. Isso porque a matéria encontrava-se disciplinada na Instrução Normativa n. 65, de 30 de julho de 2020, do Ministério da Economia¹, editada em sucessão à Instrução Normativa n. 1, de 31 de agosto de 2018, do extinto Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão² e para fins de regulamentar o § 6º do art. 6º do Decreto n. 1.590/90 e, via de consequência, o próprio art. 19 da Lei n. 8.112/90.

Sobre o ponto, faz-se imperativo concluir desde logo que a IN n. 65/20 é ato normativo superado, uma vez que o seu fundamento de validade – o § 6º do art. 6º do Decreto n. 1.590/90 – é expressamente revogado pelo Decreto n. 11.072/22.

Outra particularidade que cumpre destacar preliminarmente diz respeito ao fato de que a atualização dos termos pelos quais se dá a implementação do Programa de Gestão e Desenvolvimento de que trata o Decreto n. 11.072/22 não ocorre despropositadamente; mas, se dá em contexto oportuno ao Governo Federal.

É que, por ocasião da pandemia da COVID-19, fez-se impositivo ao Governo Federal adotar medidas profiláticas baseadas no distanciamento social. Assim, a prática do **trabalho remoto** foi assegurada **sem maiores ônus** aos servidores públicos federais dotados de características sensíveis a complicações em caso de contração da doença nos termos da Instrução Normativa n. 21, de 16 de março de 2020³.

Atualmente, contudo, o **trabalho remoto** não é permitido como medida profilática para a COVID-19; admitindo-se apenas a utilização do **teletrabalho** para fins de “*continuidade ou execução de atividades em regime não presencial*”, a teor do art. 2º da Instrução Normativa n. 36, de 05 de maio de 2022, do Ministério da Economia⁴. Em outros termos, o **trabalho remoto** não se confunde com o **regime do teletrabalho**.

É desta conjuntura que se extrai a conclusão no sentido de que há um contexto oportuno ao Governo Federal, eis que a necessária profilaxia realizada sem a pactuação de ônus para os servidores públicos federais na forma do **trabalho remoto** foi substituída pelo regime de **teletrabalho** a partir do Programa de Gestão e Desempenho de que trata o Decreto n. 11.072/22 – abordado, anteriormente, pela IN n. 65/2020.

Feitas estas considerações de natureza introdutória, passa-se a discorrer sobre o conteúdo propriamente dito do Decreto n. 11.072/22.

a. O que é o Programa de Gestão e Desempenho?

Considerando a definição constante no Decreto n. 11.072/22, o Programa de Gestão e Desempenho trata-se de um “*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*”.

¹ Disponível em: < <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/22912>>. Acesso em 06/06/2022.

² Disponível em: < <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/14993>>. Acesso em: 06/06/2022.

³ Disponível em: < <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/19794>>. Acesso em: 06/06/2022.

⁴ Disponível em: < <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/23507>>. Acesso em: 06/06/2022.

No âmbito do PGD, o controle de assiduidade e de pontualidade é substituído pelo controle do trabalho efetivamente prestado (entregas e resultados), que poderá ser desempenhado de forma presencial ou em teletrabalho (integral ou parcial).

Para tanto, as atribuições desenvolvidas pelos agentes públicos que optarem por aderir ao PGD serão organizadas em atividades cujo desempenho possa ser mensurado a partir de um plano de metas supervisionado pela chefia imediata.

Enquanto instrumento de gestão, a instituição e a manutenção do PGD dar-se-á sempre em razão de juízo de conveniência e oportunidade a ser exercido pela Administração Pública, não constituindo direito em favor dos agentes públicos.

Destaca-se que atos complementares necessários à execução do Decreto n. 11.072/22 podem ser expedidos, no âmbito das suas competências, pelos órgãos centrais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG.

b. Da autorização, instituição e manutenção do PGD

O Decreto n. 11.072/22 prevê cumprir aos Ministros de Estado, aos dirigentes máximos dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e às autoridades máximas das entidades a competência de autorizar a instituição do PGD, bem como a de suspendê-lo e de revogá-lo em ato devidamente motivado.

Estas competências (autorizar, suspender e revogar) podem ser delegadas pelos seus detentores aos dois níveis hierárquicos imediatamente inferiores com competência sobre a área de gestão de pessoas, sendo vedada a subdelegação.

Uma vez autorizado o PGD, sua instituição dar-se-á no âmbito de cada autarquia, fundação e unidade da Administração Direta (Secretaria ou equivalente) por meio de portaria da autoridade máxima que disponha, no mínimo, sobre:

I) quais atividades podem ser incluídas no PGD; II) o quantitativo de vagas disponibilizadas ao PGD; III) as vedações à participação, se houver; IV) o eventual nível de produtividade adicional exigido quando o PGD for desempenhado na modalidade de teletrabalho (parcial ou integral); 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 para as convocações para o agente público comparecer presencialmente à sua unidade.

Tais especificidades, frise-se, devem estar em consonância com o teor do próprio Decreto n. 11.072/22, das demais normas infraconstitucionais – em especial a Lei n. 8.112/90 – e os limites estabelecidos pela Constituição Federal.

c. A quem se destina o Programa de Gestão e Desempenho?

Embora o Decreto n. 11.072/22 autorize a adoção de vedações à participação no PGD, *a priori*, trata-se de ferramenta de gestão que se destina:

I) aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo e de provimento em comissão;

II) aos empregados públicos em exercício na Administração Direta, autárquica e fundacional (neste caso, se a modalidade adotada for o teletrabalho, a alteração estará condicionada à autorização da entidade de origem);

III) aos contratados por tempo determinado nos termos da Lei n. 8.745/93 (se teletrabalho, a alteração deverá registrada em aditivo contratual); e

IV) aos estagiários nos termos da Lei n. 11.788/08 (se teletrabalho, a alteração deverá constar do termo de compromisso de estágio e ocorrer por meio de celebração de acordo entre a instituição de ensino, a parte concedente e o estagiário – se menor, com o seu representante ou assistente legal).

A participação no PGD na modalidade de teletrabalho em que se admite ao agente público residir no exterior é restrita aos servidores públicos federais ocupantes de cargos de provimento efetivo que tenham concluído o estágio probatório.

c.1. Seleção para adesão ao PGD

O Decreto n. 11.072/22 determina que a participação no PGD deve considerar as atribuições do cargo – isto é: a sua compatibilidade com o instrumento de gestão – e que respeite a jornada de trabalho do participante.

Cumpra ao dirigente da unidade a competência para estabelecer e divulgar os critérios técnicos necessários à adesão dos interessados ao PGD.

Na hipótese de o quantitativo de interessados em aderir ao PGD superar o das vagas disponibilizadas, os participantes devem ser selecionados de modo impessoal pelo dirigente da unidade. Esta impessoalidade fundamenta-se em dois critérios gerais que não excluem a adoção fundamentada de critérios específicos, quais sejam: as atividades a serem desempenhadas e a experiência dos interessados.

c.2 Formalização da adesão ao PGD

Para aderir ao Programa de Gestão e Desempenho, o agente público selecionado deve firmar plano de trabalho com a sua chefia imediata, o qual deve conter: I) a data de início e de término; II) as atividades a serem executadas pelo participante; III) as metas e prazos; e IV) o termo de ciência e responsabilidade.

Os afastamentos, licenças ou outros impedimentos devem ser imediatamente comunicados à chefia imediata para eventual adequação das metas e dos prazos ou possível redistribuição das atividades constantes do plano de trabalho.

d. Modalidades do Programa de Gestão e Desempenho

Considerando que o PGD se trata de instrumento de gestão no

qual há substituição do controle de assiduidade e pontualidade pelo controle de metas e resultados, a sua adoção poderá dar-se de duas formas: presencial, na qual o agente público cumpre suas tarefas no local de trabalho, ou em teletrabalho, na qual o agente público cumpre suas tarefas em local diverso da estrutura física em que lotado.

Nota-se que, a critério das autoridades legitimadas para autorizar a adoção do PGD, a modalidade presencial pode ser obrigatória.

d.1 Teletrabalho

Havendo a possibilidade de adesão ao PGD na modalidade de teletrabalho integral ou parcial, está dependerá:

I) de acordo mútuo entre o agente público e a Administração a ser registrado em termo de ciência e responsabilidade; II) da existência de compatibilidade com as atividades a serem desenvolvidas; III) da ausência de prejuízo para a Administração Pública; IV) do fornecimento e do custeio da estrutura física e tecnológica necessária por parte do agente público; V) da total disponibilidade do agente público para contato no período definido pela chefia imediata, que não poderá exceder ao horário de funcionamento do órgão ou entidade, por todos os meios de comunicação (disponibilização, inclusive, um número de telefone para livre divulgação ao público interno e externo); e VI) da inexistência de aumento de despesa para a Administração Pública.

O participante deverá retornar à atividade presencial no prazo de 30 dias nas hipóteses de sua exclusão do PGD ou da modalidade teletrabalho e de suspensão ou revogação do PGD (situação na qual poderá haver redução do prazo).

Independentemente do interesse da Administração Pública, o participante do PGD na modalidade teletrabalho poderá retornar ao trabalho presencial (o Decreto n. 11.072/22 não especifica se este retorno dar-se-á no âmbito do PGD).

d.2 Teletrabalho no exterior

A participação no PGD na modalidade teletrabalho poderá ser exercida por servidor que resida no exterior, mantidas as regras referentes ao pagamento de vantagens como se estivesse em exercício no território nacional.

Neste caso, somam-se os seguintes requisitos: I) ser ocupante de cargo efetivo que tenha concluído o estágio probatório; II) ocorrer em regime integral e no interesse da Administração; III) existir PGD instituído na unidade de exercício do servidor; IV) dispor de autorização específica da autoridade detentora da competência para a autorização do PGD; V) ocorrer durante prazo determinado; e VI) que se dê em substituição a um dos seguintes direitos: afastamento para estudo no exterior (art. 95 da Lei n. 8.112/90) quando a participação no curso puder ser simultânea com o exercício do cargo; exercício provisório (art. 84, § 2º, da Lei n. 8.112/90); acompanhamento de cônjuge afastado nos termos do disposto nos art. 95 e art. 96 da Lei n. 8.112/90; remoção de que trata art. 36, inciso III, alínea “b”, da Lei n. 8.112/90 quando o tratamento médico necessite ser realizado no exterior; ou licença para acompanhamento de cônjuge que não seja

servidor público deslocado para trabalho no exterior (art. 84, *caput*, Lei n. 8.112/90).

A substituição de um destes direitos poderá deixar de ser exigida a critério da autoridade detentora da competência para a autorização do PGD.

Dos participantes desta modalidade de teletrabalho exige-se a observância às diferenças de fuso horário do país em que pretende residir para fins de atendimento da jornada de trabalho fixada pelo órgão ou pela entidade de exercício.

Destaca-se, ainda, que a autorização para esta modalidade de desempenho do PGD pode ser revogada por razões técnicas ou mesmo discricionárias da Administração Pública, desde que em decisão fundamentada. A partir desta revogação, será concedido prazo de dois meses para o retorno do agente público às atividades presenciais ou de teletrabalho em território nacional (este prazo também poderá ser reduzido).

A critério das autoridades detentoras da competência para a autorização do PGD, o teletrabalho prestado a partir do exterior também poderá ser permitido aos empregados públicos em exercício na Administração Pública Federal.

e. Diárias, passagens e outras espécies de vantagens

e.1 Diárias e passagens

O Decreto n. 11.072/22 prevê que os deslocamentos eventuais no interesse da Administração ensejam a percepção de diárias e passagens que utilizem como ponto de referência o local de exercício das funções remotas ou, se menor a despesa ao erário, a partir do endereço do órgão/entidade em que lotado o participante.

Eventuais despesas decorrentes do comparecimento presencial à sede do órgão ou da entidade de exercício (lotação) do participante **não** ensejam o direito de reembolso de qualquer natureza ou a diárias e passagens.

e.2. Adicional noturno e adicionais de pagamento vedados no caso de teletrabalho em regime de execução integral

O adicional noturno não será devido aos participantes do PGD, à exceção de casos em que devidamente comprovada a atividade noturna em razão de necessidade da Administração Pública e a autorização da chefia imediata.

Os adicionais ocupacionais de insalubridade, periculosidade ou irradiação ionizante e a gratificação por atividades com raios-x ou substâncias radioativas possuem o pagamento vedado quando o PGD é exercido em teletrabalho integral.

Neste contexto, é preciso estar atento ao impacto financeiro de eventual opção pela participação no Programa de Gestão institucionalizado através da IN n. 65, eis que veda a concessão de adicionais que variam de 25% a 50% de acréscimo em relação ao valor-hora no caso dos adicionais noturno e por serviço extraordinário; e de 5%

a 20% incidentes sobre o vencimento básico no caso dos adicionais ocupacionais.

Ainda, alerta-se aos eventuais participantes cujas atividades permitam a concessão da aposentadoria especial que, além da redução remuneratória, a participação no PGD na modalidade de teletrabalho (parcial ou integral, em território brasileiro ou no exterior) pode interferir na caracterização do direito; particularidade esta que deve ser prévia e individualmente considerada antes de eventual adesão.

e.3. Auxílio-transporte

O Decreto n. 11.072/22 não versa sobre o pagamento do auxílio-transporte. Contudo, presume-se a sua supressão nos dias em que o participante exercer suas atribuições no PGD na modalidade teletrabalho, à mingua de deslocamento⁵.

Conclusões

Considerando todo o exposto, faz-se pertinente concluir que o Programa de Gestão e Desempenho – PGD sobre o qual versa o Decreto n. 11.072/2022 volta-se a atender, essencialmente, aos interesses da Administração Pública.

Isso porque, ainda que ofereça aos participantes a possibilidade de substituir os controles de assiduidade e pontualidade por um sistema no qual a jornada resume-se à *“mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade”*, o PGD oferta pouca segurança jurídica (seja pela estruturação através de Decreto e inúmeros aspectos relevantes delegados à regulamentação via ato administrativo, seja pela discricionariedade que é amplamente assegurada à Administração Pública), ao mesmo tempo que transfere ônus expressivo aos participantes (a exemplo da produtividade adicional, responsabilidade em relação aos custos da estrutura física e tecnológica necessária ao desempenho das atividades e da vedação à percepção de um conjunto expressivo de parcelas).

Consequentemente, ao mesmo tempo em que a dispensa dos controles de assiduidade e pontualidade no âmbito do PGD é bastante atrativa porque permite a flexibilidade de horários e, consequentemente, a melhor otimização do tempo de modo a viabilizar, pelo menos em tese, melhor qualidade de vida, é preciso ponderar cuidadosamente se há este benefício e se, havendo, supera os seus ônus.

Paralelamente, reforça-se a orientação no sentido de que se faz necessário estar atento às práticas abusivas mascaradas pelo distanciamento físico, tais como o assédio moral e a discriminação de servidores que apresentem maiores dificuldades para o uso de softwares e equipamentos tecnológicos necessários à execução adequada do PGD, sob pena de haver prejuízos ao desempenho dos profissionais.

⁵ Instrução Normativa n. 207, de 21 de outubro de 2019. Estabelece orientação quanto ao pagamento de auxílio-transporte ao servidor e ao empregado público nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/19113>>. Acesso em: 06/06/2022.

Por fim, conclui-se pela necessidade de acompanhamento dos atos administrativos que devem ser editados para dispor sobre a autorização, instituição e manutenção do PGD, bem como de eventuais atos complementares expedidos pelo SIPEC e SIORG, uma vez que os aspectos cuja delegação é autorizada pelo Decreto n. 11.072/22 conferem ampla margem para a violação de direitos dos participantes; notadamente no que diz respeito à fixação das metas e do nível de produtividade adicional exigido para o PGD na modalidade de teletrabalho, a qual deve atentar para a razoabilidade a fim de preservar o direito social fundamental à saúde física e mental dos participantes.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 14 de junho de 2022.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Inês Rambo
OAB/RS 52.887

Valmir Floriano Vieira de Andrade
OAB/DF 26.778

Renata Borella Venturini
OAB/RS 85.462