

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 018.054/2024-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Advocacia-Geral da União; Banco Central do Brasil; Controladoria-Geral da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO. AVALIAÇÃO DE AÇÕES PARA MITIGAR OS RISCOS DO TELETRABALHO PREJUDICAR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. IDENTIFICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS. NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES NORTEADORAS DO TELETRABALHO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional na Advocacia-Geral da União (AGU), no Banco Central do Brasil (BCB), na Controladoria-Geral da União (CGU), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com o objetivo de avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), com ênfase no acompanhamento e na 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, conforme determinado no item 9.2 do Acórdão 2.564/2022-Plenário.

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (peça 102):

**“1.1 ANTECEDENTES**

1. *A primeira fiscalização do TCU relacionada ao teletrabalho ocorreu entre 22/9/2022 e 4/11/2022. Seu objetivo foi realizar diagnóstico preliminar sobre o modelo adotado para essa modalidade de trabalho no Poder Executivo Federal e resultou no Acórdão 2564/2022-TCU-Plenário.*

2. *O contexto dessa fiscalização foi a adoção em massa da modalidade teletrabalho, pela Administração Pública, em 2020, durante a pandemia de Covid-19, como forma de manter a continuidade de negócio das organizações públicas e, ao mesmo tempo, proteger os trabalhadores dos riscos sanitários.*

3. *Com o fim da emergência em saúde pública, no segundo semestre de 2022, o Poder Executivo federal deu início ao retorno do trabalho presencial (IN SGP-SEDGG/ME 36/2022) e condicionou a execução de atividades em modalidade não presencial à utilização de programa de gestão, nos termos da então vigente IN SGP/ME 65/2020.*

4. *Dentre os pontos mencionados na comunicação plenária que requereu a realização da fiscalização (peça 47), destacavam-se a preocupação com o afastamento físico e emocional dos servidores em relação à instituição na qual trabalhavam e o impacto que o modelo de trabalho poderia causar nos serviços prestados à sociedade.*

5. *Esse levantamento resultou no Acórdão 2564/2022-TCU-Plenário e elencou treze riscos inerentes ao teletrabalho, bem como descreveu o cenário dessa modalidade de trabalho à época (peça 48). Ademais, o referido acórdão determinou que fosse atualizado o levantamento ora realizado (cumprido por meio do TC 037.255/2023-1) e que fosse realizado acompanhamento para avaliar a evolução normativa e a implantação*

do PGD na Administração Pública federal. A primeira parte (evolução normativa) foi cumprida por meio do TC 005.927/2023-4 e a segunda (implantação) será cumprida na atual fiscalização, mediante a coleta de informações correlatas às organizações auditadas e dos indicadores gerais de adoção obtidos com o MGI.

6. Além das diretrizes mencionadas, o acórdão determinou a realização da presente auditoria (item 9.2 do Acórdão 2564/2022-TCU-Plenário):

9.2. determinar a realização, no 1º semestre de 2023, de auditorias na Advocacia-Geral da União – AGU, no Banco Central do Brasil – BCB, 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.

7. Para uma compreensão mais abrangente do comando, é importante revisitar preocupações externadas no voto do Relator, que, em apertada síntese, ressaltou os seguintes aspectos: (i) não exigência de limite mínimo de trabalho presencial, o que pode prejudicar o atendimento ao público; (ii) necessidade de exigência de acréscimo nas entregas de resultado daqueles em teletrabalho; (iii) estabelecimento de benefícios genéricos que impossibilitem a mensuração objetiva dos ganhos institucionais; (iv) falta de transparência; (v) ausência de política de consequências para aqueles que descumprirem, injustificadamente, as metas estabelecidas; e (vi) descumprimento das normas estabelecidas.

## 1.2 OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

8. O objetivo central desta auditoria foi **avaliar se as organizações auditadas aperfeiçoaram seus controles de gestão de desempenho para garantir que a adoção do teletrabalho resulte no cumprimento das entregas individuais requeridas e no alcance de resultados institucionais pretendidos, mitigando o risco de prejudicar a qualidade dos serviços prestados ao usuário.**

9. Tendo em vista a adesão dos auditados ao Programa de Gestão e Desempenho – PGD, a presente auditoria identificou boas práticas e pontos de melhoria nesses processos, que estão em fase de amadurecimento.

10. Por fim, a presente auditoria também buscou cumprir a segunda parte do item 9.5 do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário (acompanhamento para avaliar a implementação do PGD), por meio da coleta, com a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), de indicadores gerais que permitem averiguar o grau de adoção do PGD nas organizações do Poder Executivo federal.

## 1.3 CRITÉRIOS

11. Como a auditoria foi dividida em quatro grandes perspectivas, optou-se por apresentar os detalhes dos critérios de análise dessas perspectivas nas respectivas subseções do Capítulo 3, objetivando dar maior facilidade de compreensão ao leitor. A seguir é apresentado o resumo dos critérios adotados.

*Quadro 1. Critérios adotados na análise das respostas*

<b>Normativo</b>	<b>Conteúdo de interesse</b>
<b>Decreto-Lei 200/1967</b>	Introduziu diretrizes para a eficiência administrativa no Brasil, como planejamento, controle interno e descentralização, com foco na racionalização de processos.
<b>Constituição Federal de 1988</b>	Estabeleceu o concurso público como forma de ingresso no serviço público e a eficiência administrativa como princípio da Administração Pública (art. 37).
<b>Decreto 1.590/1995</b>	Prevvia a flexibilização da jornada de trabalho e a dispensa do controle de ponto nos casos em que o resultado do trabalho pudesse ser medido por avaliações trimestrais.
<b>Decreto 2.271/1997</b>	Regulamentou a terceirização no serviço público, estabelecendo a necessidade de planejamento prévio e justificativa para contratação de serviços terceirizados.
<b>Acórdão 1558/2003-TCU-Plenário</b>	Reconheceu falhas em contratações de TI baseadas em homem-hora, afirmando que isso pode levar ao paradoxo lucro-incompetência.
<b>Súmula 269 (Acórdão 485/2012-</b>	Determina que, em contratações de TI, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou níveis de serviço, exceto em casos justificadamente

<b>Normativo</b>	<b>Conteúdo de interesse</b>
<b>TCU-Plenário)</b>	<i>excepcionais.</i>
<b>Lei 9.784/1999</b>	<i>Estabelece a motivação do ato administrativo, decorrente dos princípios da legalidade e eficiência, e trata da racionalidade nos atos de gestão pública.</i>
<b>Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)</b>	<i>Define o princípio da publicidade como um dos pilares da administração pública, obrigando a divulgação de informações sobre políticas públicas e resultados.</i>
<b>Decreto 9.203/2017</b>	<i>Estabelece diretrizes da governança pública, incluindo a responsabilidade dos gestores por monitorar a implementação de políticas e assegurar controles internos e gestão de riscos.</i>
<b>Lei 13.460/2017</b>	<i>Obriga a Administração Pública a publicar a Carta de Serviços ao Usuário, visando a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.</i>
<b>IN SGP/ME 65, de 30 de julho de 2020</b>	<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>
<b>Instrução Normativa ME 24, de 18 de março de 2020.</b>	<i>Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.</i>
<b>Decreto 11.072, de 17 de maio de 2022</b>	<i>Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</i>
<b>Instrução Normativa SEGES-SGPRT/MGI 24, de 28 de julho de 2023</b>	<i>Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipece e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD.</i>
<b>Instrução Normativa SGP-SRT-SEGES/MGI 52, de 21 de dezembro de 2023</b>	<i>Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipece e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas às regras de gestão de pessoas no âmbito do Programa de Gestão e Desempenho - PGD.</i>
<b>Instrução Normativa SEGES-SGP-SRT/MGI 21, de 16 de julho de 2024</b>	<i>Altera a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, que estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipece e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD.</i>

Fonte: Elaboração própria

#### 1.4 METODOLOGIA

12. Trata-se de auditoria operacional, conforme o art. 239 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 1º da Portaria Segecex 18/2020.

13. Esta auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do TCU, que estão alinhadas às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Outrossim, em razão da natureza da fiscalização e de seus objetos, foram observadas as disposições contidas no Manual de Auditoria Operacional do TCU.

14. Com base nos riscos levantados nos trabalhos anteriores, naqueles apontados no voto condutor do Acórdão 2564/2022-TCU-Plenário e em estudos realizados pela equipe de auditoria (que incluíram reuniões iniciais com as instituições auditadas e com especialistas no assunto – entre eles, a equipe da Seges/MGI – e em posterior painel de referência com a participação de 25 representantes da AGU, do BCB, da CGU, do INSS e da RFB), chegou-se a inventário com 15 riscos.

15. Tais procedimentos conduziram à definição da questão central de auditoria: *‘As organizações auditadas aperfeiçoaram seus controles de gestão de desempenho para garantir que a adoção do teletrabalho resulte no cumprimento das entregas individuais requeridas e no alcance de resultados institucionais pretendidos, e para mitigar o risco de que prejudique a qualidade dos serviços prestados ao usuário?’*.

16. Essa questão central foi subdividida em quatro perspectivas (com suas questões), em torno das quais se agruparam riscos relevantes, conforme disposto na matriz de planejamento (peça 49). Cada uma dessas perspectivas foi novamente subdividida, resultando em doze perguntas abertas guiadas por tópicos que representavam as informações esperadas na forma de um roteiro detalhado de entrevista. Tal roteiro detalhado foi discutido e aperfeiçoado com auxílio dos auditados em painel de referência realizado no dia 28/8/2024, para que tivesse a máxima clareza para todos os respondentes, e então foi validado com o gabinete do Ministro Relator (em 30/8/2024), antes de ser enviado para resposta oficial dos auditados por meio de diligência. A partir de listas de unidades organizacionais e de trabalhadores enviadas pelos auditados, foram selecionados aleatoriamente planos de entregas e planos de trabalho para testes substantivos (*in loco*) dos procedimentos de avaliação de desempenho. As visitas foram realizadas entre 23/9/2024 e 27/9/2024. A análise das respostas encaminhadas, de demais dados colhidos ao longo da auditoria e dos testes substantivos é apresentada no capítulo 0. A metodologia detalhada dos procedimentos adotados é apresentada no **Error! Reference source not found.** Nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a versão preliminar deste relatório foi submetida às organizações auditadas para comentários dos gestores e foram considerados para a elaboração da versão final do presente documento.

17. Os seguintes conteúdos encaminhados pelos auditados estão disponíveis:

- a. Respostas às questões de auditoria (peça 50), na íntegra, redigidas em formato de texto livre, com adição, quando necessário, de evidências para sustentá-las;
- b. Evidências das respostas dos auditados colhidas em testes substantivos (peças 54 a 77), que, por eventualmente conterem informações que demandam sigilo pessoal de trabalhadores, foram classificadas como peças sigilosas.
- c. Comentários dos gestores (peças 91 a 101).

18. Por fim, destaca-se que este relatório está organizado nos seguintes capítulos: introdução, visão geral do objeto, achados de auditoria, conclusão e propostas de encaminhamento. Ao final, estão dispostos apêndices com informações complementares à leitura do corpo do relatório, sem prejuízo da existência de peças deste processo referenciadas ao longo do artefato.

## **2. VISÃO GERAL DO OBJETO**

19. A gestão de desempenho em uma organização da Administração Pública visa à eficiência administrativa, que busca a efetiva entrega dos serviços e resultados demandados pela sociedade, a custos e riscos compatíveis, sob boa governança e com sustentabilidade social e ambiental.

20. Nesse contexto, o teletrabalho é uma ferramenta inovadora que tem potencial para otimizar a alocação das pessoas disponíveis às atividades e projetos, pois remove as limitações decorrentes de localidade, além de poder contribuir com a redução do impacto ambiental do trabalho e com a valorização dos trabalhadores, aumentando a sustentabilidade social.

21. Por outro lado, a adoção do teletrabalho implica em riscos significativos, tais como a possibilidade de impacto negativo na qualidade do serviço público, dificuldades de gestão e supervisão, desigualdades de condições entre os trabalhadores, isolamento social e prejuízos à saúde e ao bem-estar dos funcionários, impactos negativos na cultura organizacional e falta de comprometimento, alta dependência de TI e riscos à segurança da informação organizacional e à privacidade, riscos jurídicos e regulatórios, dentre outros. Por essa razão, é relevante avaliar se os controles implementados pelos entes auditados são adequados para mitigar os principais riscos a que estão efetivamente expostos, especialmente o de prejudicar a qualidade do serviço público prestado.

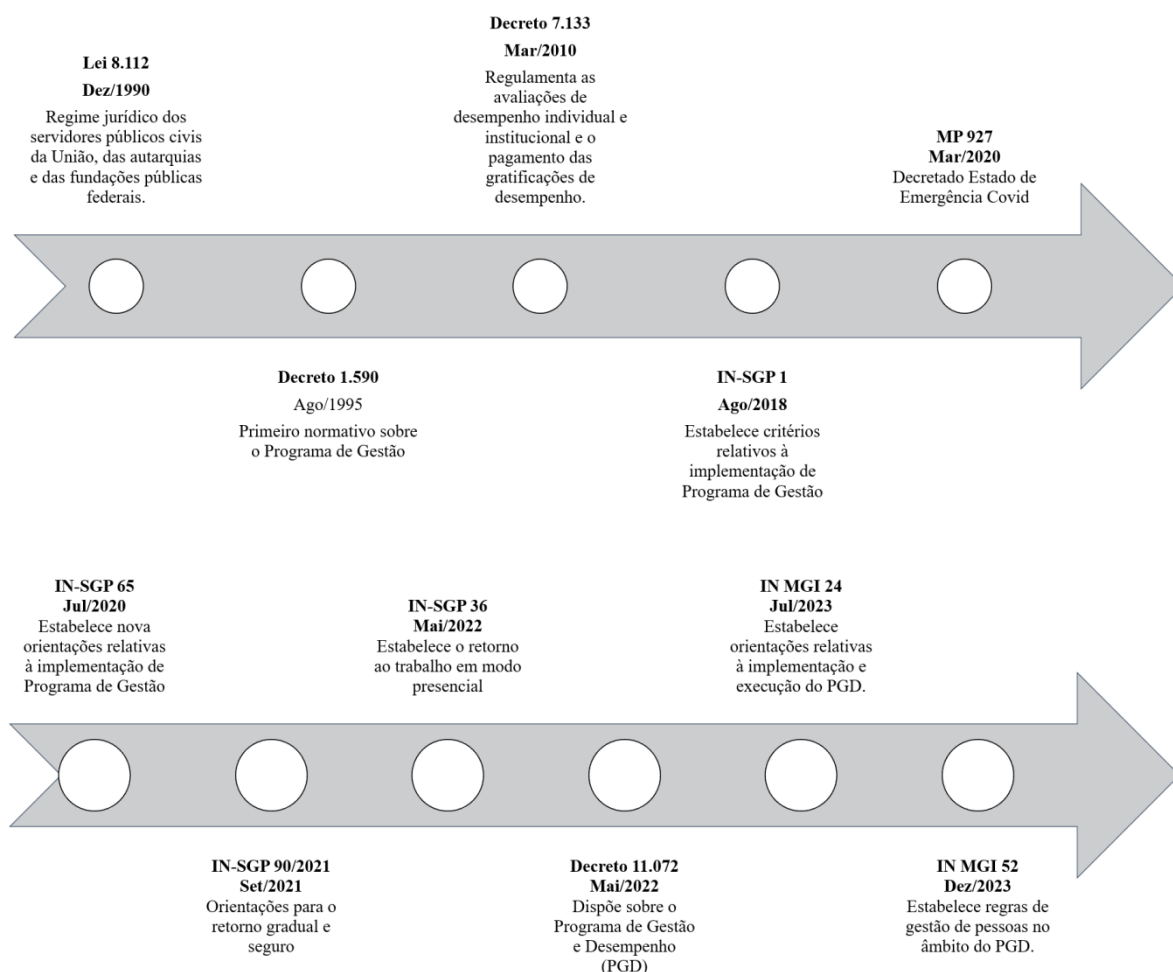
### **2.1 Histórico e marco legal**

22. O teletrabalho é a modalidade de trabalho em que parte (regime parcial) ou a totalidade (regime total) da jornada laboral ocorre em locais a critério do trabalhador e não em local determinado pela Administração Pública. Como regra, a pessoa passa a exercer suas atividades sem comparecer (ou reduzindo seu comparecimento) às dependências da organização a que está vinculada, sendo aferida pelo seu desempenho em termos de entregas satisfatórias nos prazos acordados com a chefia. Por isso, a adequada adoção do teletrabalho pressupõe a adoção de um sistema de **gestão por desempenho**. Assim, os conceitos de teletrabalho e gestão por desempenho possuem estreita relação, pois ambos são ferramentas da



**gestão do trabalho.**

Figura 1. Linha do tempo da legislação sobre o teletrabalho e gestão por desempenho



Fonte: Elaboração própria

23. Na Administração Pública federal, a regulamentação da gestão por desempenho surgiu nos anos 1990 e evoluiu lentamente ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, com experiências pontuais. Nesse contexto, o tradicional controle por frequência, que afere o quantitativo de horas trabalhadas, perdeu força e começou a dar lugar ao controle de produtividade baseado em resultados. Os antecedentes do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) estão registrados na página <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/historico-do-pgd-na-apfe> e são representados na Figura 1.

24. Em março de 2020, ocorreu um ponto de inflexão marcante em decorrência da pandemia de Covid-19, que acelerou a adoção do teletrabalho como solução para a continuidade das atividades da Administração Pública em meio à crise sanitária.

25. Em julho de 2020, a IN SGP/ME 65/2020 estabeleceu orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) relativos à implementação de programa de gestão.

26. Entre 2021 e 2022, com o arrefecimento da pandemia, duas normas foram publicadas para tratar do retorno ao trabalho presencial: a IN SGP-SEDGG/ME 90/2021 e a IN SGP-SEDGG/ME 36/2022. Essa última condicionou a execução de atividades em modalidade não presencial à utilização do programa de gestão, nos termos da IN SGP/ME 65/2020.

27. Nessa fase, o programa de gestão (atualmente capitaneado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI) entrou em período de amadurecimento na Administração Pública federal, tanto em termos normativos quanto em adesão.

28. Em maio de 2022, o Decreto 11.072/2022 consolidou o arcabouço legal do programa, que passou

a receber o termo 'desempenho' em seu nome (**Programa de Gestão e Desempenho – PGD**), trazendo regras mais robustas e abrangentes para sua implementação.

29. Na sequência, a IN SGP/ME 65/2020 sofreu alterações (IN SGP /ME 89/2022 e IN SGP-SEGES/ME 2/2023) até culminar na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 (atualizada pela SEGES-SGP-SRT/MGI 21/2024) e na IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023. Em conjunto, tais normas complementam o Decreto 11.072/2022, conforme previsto em seu artigo 16, constituindo-se nas orientações atuais relativas à implementação e à execução do PGD na Administração Pública federal.

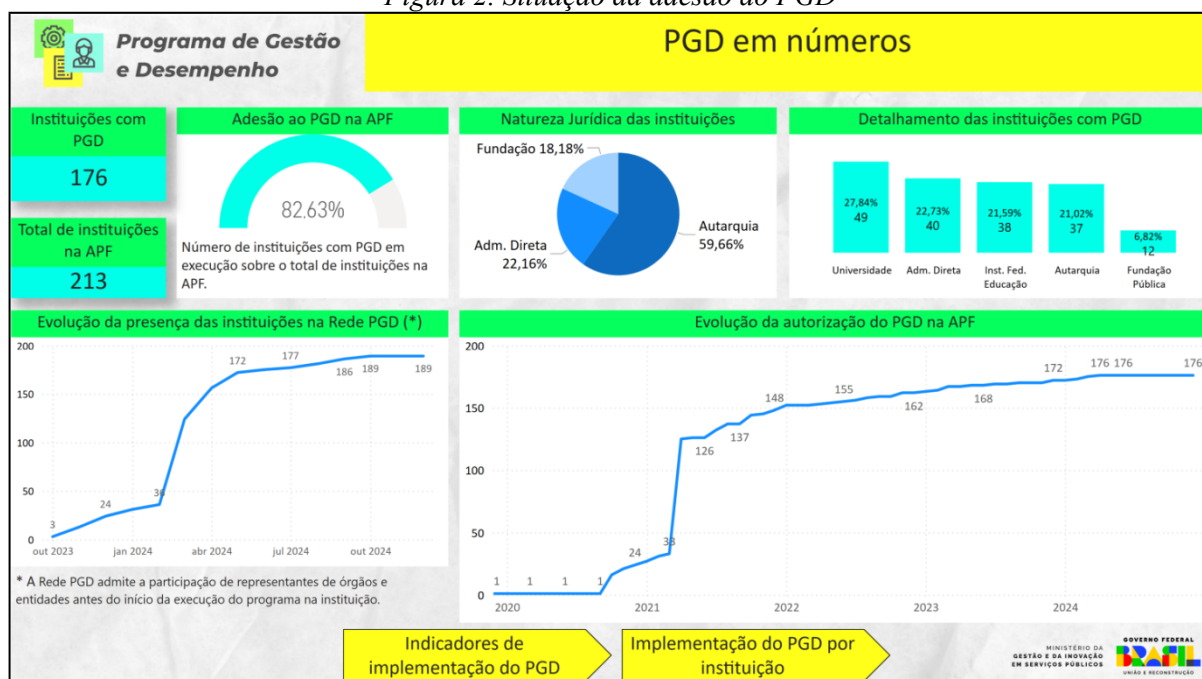
30. Conforme o MGI, os textos da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e da IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023 foram resultado de construção colaborativa, contando com a participação de representantes de diversos órgãos e entidades.

31. Tendo em vista as mudanças substanciais trazidas por ambas as normas, inicialmente foi concedido prazo de doze meses para que os integrantes do Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) adequassem seus programas de gestão e desempenho. Esse prazo, contado a partir da publicação da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, terminaria em julho de 2024. Contudo, a IN SEGES-SGP-SRT/MGI 21/2024 ampliou esse prazo em três meses, improrrogáveis. Portanto, o prazo para adequação à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e à IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023 estende-se até 31 de outubro de 2024.

## 2.2 Números atuais do PGD e do teletrabalho

32. Conforme informação disponível na página do Histórico do PGD (ver item 0), no início de abril de 2023, 120 órgãos e entidades da Administração Pública federal estavam com o PGD em execução, o que representava 61% do total. Já em 31/10/2024, eram 176 instituições com PGD em execução (82,63% das 213 que poderiam), o que mostra ampla adesão (Figura 2).

Figura 2. Situação da adesão ao PGD

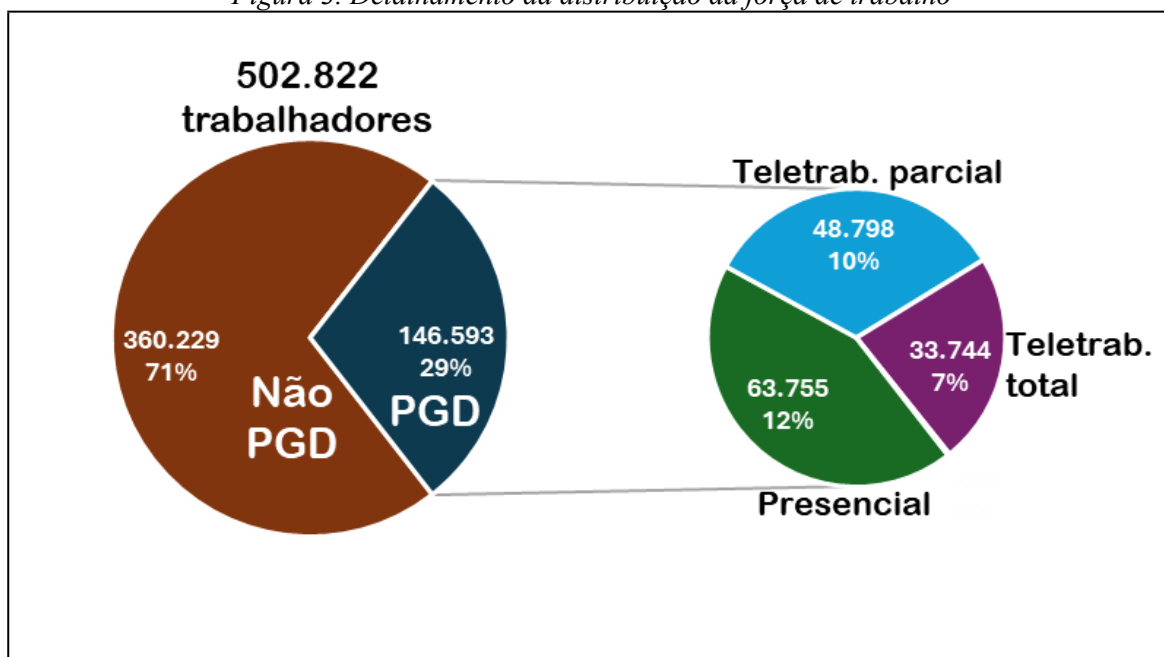


Fonte: Painel do PGD do MGI, 31/10/2024. (<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd>)

33. Conforme dados atualizados até 31/7/2024 (peça 46), a força de trabalho da Administração Pública federal era de 502,8 mil pessoas, sendo 29% já sob gestão por desempenho (PGD). Dessas, 12% estavam na modalidade presencial, 10% em teletrabalho parcial e 7% em teletrabalho total (Figura 3).

34.

Figura 3. Detalhamento da distribuição da força de trabalho



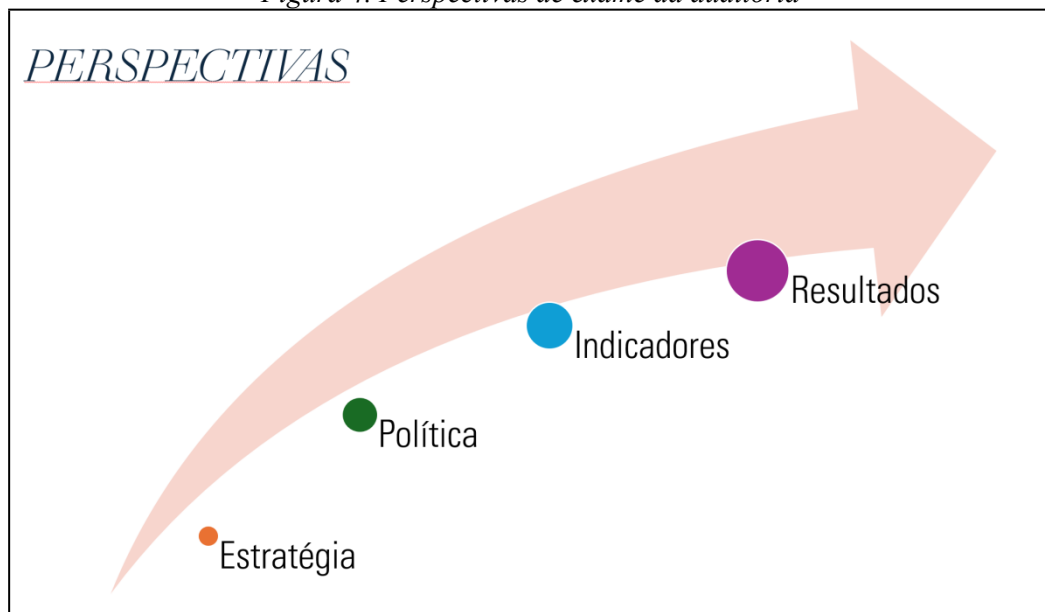
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do MGI

### 3. ACHADOS

35. A presente auditoria adota quatro perspectivas de exame da questão central de auditoria (Figura 4), quais sejam:

- Estratégia**, que busca investigar se a opção pelo teletrabalho está fundamentada nas estratégias organizacionais, tem benefícios esperados (com custos e riscos conhecidos e aceitáveis) e possibilita o aprimoramento da prestação de serviços ao usuário.
- Política**, que busca investigar se a organização implementa uma política consistente de gestão de desempenho, dirigindo o uso da modalidade teletrabalho para as melhores oportunidades e disponibilizando infraestrutura adequada.
- Indicadores**, que busca investigar se os indicadores dos benefícios a serem alcançados com a adoção do teletrabalho são mensurados, avaliados e divulgados e se a política de consequências é executada.
- Resultados**, que busca investigar se há evidências de efeitos positivos ou negativos da adoção do teletrabalho.

Figura 4. Perspectivas de exame da auditoria



Fonte: Elaboração própria

### 3.1 Perspectiva: Estratégia

36. Na perspectiva de 'Estratégia', examina-se a seguinte questão: ***'A opção pelo teletrabalho está fundamentada nas estratégias organizacionais, tem benefícios esperados (com custos e riscos conhecidos e aceitáveis) e possibilita o aprimoramento da prestação de serviços ao usuário?'***

37. A seguir são apresentados os critérios que serão usados no exame das três subquestões de auditoria desta seção:

- a. A opção da organização pelo teletrabalho está fundamentada nas estratégias organizacionais?
- b. A opção da organização pelo teletrabalho está relacionada aos benefícios esperados e aos custos e riscos de sua implementação?
- c. A adoção do teletrabalho possibilita algum tipo de aprimoramento na prestação de serviços ao usuário?

#### 3.1.1 Critérios

38. A perspectiva de 'Estratégia' busca investigar se as decisões dos gestores públicos apontam na direção da eficiência administrativa por meio de planejamento.

39. Tal diretriz foi positivada (pela primeira vez no plano jurídico brasileiro, no contexto da primeira reforma administrativa da República) por meio do Decreto-Lei 200/1967, o qual introduziu cultura de eficiência econômica e de otimização do uso dos recursos públicos, valorizando o planejamento, a coordenação e o controle interno das atividades, promovendo a racionalização dos processos administrativos e estimulando a descentralização e a delegação de responsabilidades, inclusive na forma de contratos de serviços terceirizados.

40. No contexto da segunda reforma administrativa da República, decorrente dos conceitos da '**New Public Management**', a Constituição Federal de 1988 (CF/88) também trouxe diretrizes na direção da **eficiência administrativa** quando estabeleceu o concurso público como única forma de ingresso no serviço público (art. 37, II). Adicionalmente, a Emenda Constitucional 19/1998 aprofundou essa diretriz constitucional e passou a exigir a **avaliação de desempenho**: a) do servidor para a aquisição de estabilidade no serviço público (arts. 41, 132, 247); e b) dos administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 173). Portanto, a insuficiência de desempenho passou a ser considerada como possível causa para perda do cargo (art. 41, § 1º, III; cf. Lei 8.112/1990, art. 20, IV).

41. O Decreto 1.590/1995 previa, em caráter excepcional, a flexibilização da jornada de trabalho (art. 3º, § 2º) e os casos de impossibilidade de controle de ponto em que seria mandatório o controle de desempenho (art. 6º, §§ 4º e 5º). Porém, o Decreto previu expressamente a possibilidade de **dispensa do controle de assiduidade** (ponto) nos casos especiais em que **o resultado do trabalho pudesse ser efetivamente mensurado**, sendo objeto de avaliações trimestrais (art. 6º, § 6º).

42. Na mesma linha de incentivo à eficiência, o Decreto 2.271/1997, ao regulamentar o art. 10 do



Decreto-Lei 200/1967, estabeleceu que os contratos de trabalho terceirizado deveriam ser precedidos de **planejamento** que garantisse a justificativa da necessidade dos serviços, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e a demonstração de **resultados** que deveriam ser alcançados, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

43. O próprio TCU, ao examinar falhas recorrentes em contratações de serviços na área de TI reconheceu que 'a contratação por 'homem-hora' conduz ao **paradoxo do lucro-incompetência**. Ou seja, quanto menor a qualificação e capacitação dos prestadores do serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo e, portanto, maior o custo para a Administração-contratante' (item 35 do voto do Relator Min. Subst. Augusto Sherman no Acórdão 1558/2003-TCU-Plenário, grifo nosso). Nesse diapasão, o TCU sumulou que:

*Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos. (Súmula 269, aprovada no Acórdão 485/2012-TCU-Plenário, grifo nosso).*

44. Assim, está claro que as normas e a jurisprudência, desde a primeira e a segunda reformas administrativas, vêm positivando a ênfase em que o desempenho tanto do trabalhador como dos serviços contratados deve ser **medido por resultados**, e não mais pela mera disponibilidade.

45. Na mesma linha, a necessidade de avaliação de benefícios potenciais, custos e riscos da adoção do teletrabalho está calcada no princípio da motivação do ato de gestão, positivada no art. 50 da Lei 9.784/1999, mas que é decorrência lógica dos **princípios da legalidade e da eficiência** (art. 37, *caput*, da Constituição Federal). Assim, a decisão do gestor público deve estar fundamentada na racionalidade dos benefícios, custos e riscos que dela decorrerão. Deve-se ressaltar que o Decreto 9.203/2017 colocou sobre os ombros dos membros da alta administração das organizações públicas a responsabilidade por garantir a existência e a efetividade de sistema de controles internos e de gestão de riscos.

46. Assim, é esperado que o gestor público trabalhe ativamente para aprimorar continuamente a qualidade dos serviços públicos prestados, algo já previsto no art. 37, § 3º, I, da Constituição Federal e objeto específico da Lei 13.460/2017, que obriga a Administração Pública a publicar a Carta de Serviços ao Usuário. Essa é a racional de se perguntar se a adoção do teletrabalho tem potencial para aprimorar serviços ao usuário.

47. Passa-se, então, à análise das respostas às subquestões correlatas à perspectiva da Estratégia.

### 3.1.2 Fundamentação na estratégia

48. Na questão 1.1, pergunta-se: '**A opção da organização pelo teletrabalho está fundamentada nas estratégias organizacionais?**'. Com base nos critérios apresentados, busca-se verificar a existência de fundamento estratégico para que a adoção do teletrabalho ocorra com garantia de desempenho individual e com a produção de benefícios (resultados) interessantes para a Administração Pública.

49. O resumo a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas, disponíveis na peça 50.

Quadro 2. Resumo das respostas à questão 1.1

Indicador	AGU	BCB	CGU	INSS	RFB
Experiência com teletrabalho	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Razões para usar TT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alinhamento estratégico	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

50. Todas as cinco organizações auditadas demonstraram que faziam uso do teletrabalho antes da pandemia de Covid-19. A experiência mais antiga é da RFB, iniciada em 2012, com base no Decreto 1.590/1995. As Portarias MF 13/2012 e RFB 947/2012 instituíram a experiência-piloto com o teletrabalho, com claro direcionamento para a obtenção de vantagens institucionais. Outro caso digno de nota foram as Resoluções INSS 681 e 691/2019, destinadas à implementação de trabalho semipresencial na área-finalística, com vistas ao aumento na eficiência do atendimento aos usuários dos serviços do INSS.

51. O quadro a seguir apresenta as razões de adoção do teletrabalho em cada organização:

Quadro 3. Razões de adoção do teletrabalho em cada organização

<b>Organização</b>	<b>Razões</b>
<b>AGU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprimoramento da gestão da força de trabalho: Facilita a desterritorialização e descentralização, melhorando a distribuição da carga de trabalho;</li> <li>• Valorização das pessoas: Atratividade para talentos e permite acesso a uma gama mais ampla de profissionais, incluindo aqueles em diferentes regiões ou países com a correta alocação de pessoas alinhando interesses e talentos;</li> <li>• Promoção da qualidade de vida: Promove melhor qualidade de vida ao permitir condições de trabalho mais adaptáveis;</li> <li>• Produtividade: introdução de instrumentos como planos de entrega e termos de pactuação de atividades, conseguimos melhorar substancialmente nossa capacidade de mensurar o desempenho, além disso é possível avaliar a satisfação dos usuários internos da AGU quanto à percepção da produtividade;</li> <li>• Continuidade dos negócios: Reduz a vulnerabilidade a interrupções por desastres naturais ou crises de saúde pública, mantendo as operações mesmo em condições adversas;</li> <li>• Inclusão: Oferece oportunidades de emprego para pessoas com dificuldades de deslocamento, deficiências ou que necessitam de condições especiais de trabalho;</li> <li>• Redução de custos: Economia em espaço físico de escritório, manutenção, energia elétrica e serviços, além de redução na necessidade de equipamentos e mobiliário;</li> <li>• Sustentabilidade: Contribui para a redução da pegada de carbono ao diminuir deslocamentos e os impactos ambientais associados.</li> </ul>
<b>BCB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• economicidade para a administração pública;</li> <li>• melhoria na qualidade de vida dos servidores; e consequentemente</li> <li>• possível melhoria na qualidade das entregas, embora não possamos mensurar isso no Banco Central, haja vista a falta de mensuração anterior</li> </ul>
<b>CGU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria da gestão por resultados para alguns processos ou etapas de processos e atividades que se adequam melhor a esse regime de trabalho.</li> </ul>
<b>INSS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprimoramento da gestão da força de trabalho: desterritorialização; descentralização; melhor aproveitamento dos talentos disponíveis; incentivo à inovação; melhor distribuição da carga de trabalho;</li> <li>• Redução de custos: Economia em espaço físico de escritório; Redução dos custos de manutenção, energia elétrica e serviços; Menor necessidade de equipamentos e mobiliário;</li> <li>• Aumento da produtividade: Menos interrupções que em um ambiente de escritório tradicional; Horários de trabalho mais flexíveis podem aumentar a motivação; Redução do tempo perdido em deslocamentos;</li> <li>• Flexibilidade: Permite horários de trabalho flexíveis, aumentando a satisfação dos colaboradores;</li> <li>• Redução do tempo de espera para a população: a descentralização do trabalho e a implementação de metas claras para profissionais em teletrabalho contribuem para a redução das filas e do tempo de espera para a concessão de benefícios, um dos principais objetivos estratégicos da instituição;</li> <li>• Cumprimento de metas judiciais: o teletrabalho também facilita o cumprimento de prazos exigidos pelo Judiciário, especialmente no atendimento de demandas judiciais, que são uma das áreas mais sensíveis e com maior pressão por decisões rápidas e adequadas;</li> <li>• Melhoria nos resultados das ações do MOB: o teletrabalho tem contribuído significativamente para o aprimoramento das ações do MOB, permitindo um controle mais efetivo da análise e manutenção dos benefícios, garantindo maior rigor e eficiência no combate a fraudes, revisões e monitoramento de irregularidades;</li> <li>• Atratividade para talentos: Acesso a uma gama maior de talentos, incluindo</li> </ul>

	<p><i>aqueles em diferentes regiões; atraente para profissionais que procuram uma melhor conciliação entre vida profissional e pessoal;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>• Sustentabilidade: Redução da pegada de carbono da empresa ao diminuir deslocamentos; Contribuição para redução do tráfego e poluição nas cidades;</i></li> <li><i>• Continuidade dos negócios: Menos vulnerabilidade a interrupções causadas por desastres naturais ou problemas no local de trabalho; Capacidade de manter operações em meio a crises de saúde pública, como pandemias;</i></li> <li><i>• Qualidade de vida e engajamento dos servidores: Potencial para melhorar o equilíbrio entre trabalho e vida pessoal; Redução do estresse associado a deslocamentos diários; Possibilidade de um ambiente de trabalho personalizado e confortável em casa;</i></li> <li><i>• Escalabilidade: Facilidade para dimensionar operações para cima ou para baixo sem a necessidade de mudanças físicas significativas; Flexibilidade para aumentar rapidamente a força de trabalho sem restrições geográficas;</i></li> <li><i>• Inclusão: Possibilita a inclusão de profissionais que necessitam de horários ou condições de trabalho especiais;</i></li> <li><i>• Eficiência Operacional: Redução de atrasos associados a problemas de transporte e trânsito;</i></li> <li><i>• Segurança da informação: Possibilidade de implementar políticas de segurança da informação adaptadas ao teletrabalho; Controle centralizado sobre o acesso a sistemas e informações, mesmo fora das dependências físicas do Instituto;</i></li> <li><i>• Resposta a Legislação e Políticas Públicas: Adaptação a leis que incentivam ou exigem arranjos de trabalho flexíveis; cumprimento de requisitos legais para emergências de saúde pública;</i></li> <li><i>• Melhoria do Desempenho: impulsiona melhorias no desempenho dos participantes, já que estabelece metas claras e responsabilidades;</i></li> <li><i>• Identificação de Gargalos: Permite identificar problemas de desempenho mais rapidamente, facilitando a intervenção precoce;</i></li> <li><i>• Gestão eficiente: Permite atrelar a entrega de produtos aos insumos disponíveis mantendo padrão de qualidade;</i></li> <li><i>• Criação de uma Cultura de Alto Desempenho: Pode promover uma cultura em que o alto desempenho seja valorizado;</i></li> </ul> <p><i>Redução de custos operacionais: ao permitir que os profissionais trabalhem remotamente, o INSS consegue reduzir despesas com infraestrutura física, como manutenção de escritórios, além de melhorar a eficiência no uso de recursos materiais.</i></p>
<b>RFB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>• Aumento da eficiência organizacional.</i></li> <li><i>• Viabilização de uma estrutura desterritorializada.</i></li> <li><i>• Regionalização e nacionalização de atividades críticas.</i></li> <li><i>• Formação de equipes suprarregionais e nacionais.</i></li> <li><i>• Execução de projetos descentralizados com redução de custos.</i></li> <li><i>• Escalabilidade e flexibilidade operacional.</i></li> <li><i>• Flexibilidade de horários e maior produtividade.</i></li> <li><i>• Melhoria na adaptação às emergências e desastres.</i></li> <li><i>• Inclusão de profissionais com necessidades especiais.</i></li> <li><i>• Ampliação do aproveitamento de talentos geograficamente dispersos.</i></li> <li><i>• Solução para a falta de mão de obra em unidades de fronteira.</i></li> <li><i>• Facilitação de especialização e certificação.</i></li> <li><i>• Atração e retenção de talentos.</i></li> <li><i>• Enriquecimento da gestão de pessoas e ambiente de trabalho moderno.</i></li> <li><i>• Melhoria da comunicação e integração entre equipes.</i></li> <li><i>• Maior motivação e satisfação dos servidores.</i></li> <li><i>• Redução de custos operacionais e com deslocamentos.</i></li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

52. As organizações descreveram diversas razões para a adoção do teletrabalho (ou do PGD), entre as quais merecem destaque as seguintes:

- a descentralização e a desterritorialização viabilizadas pelo teletrabalho são importantes para melhorar a distribuição da carga de trabalho, contribuindo para o aprimoramento da gestão da força de trabalho;
- permite manter a continuidade do negócio diante de situações adversas, tais como desastres naturais (p.ex. enchentes) ou crises (p.ex. pandemias, greves);
- favorece a formação de cultura de alto desempenho (visto que requer a implantação de programa de gestão e desempenho – PGD), o que seria difícil em uma cultura voltada para a mera mensuração da disponibilidade;
- viabiliza a redução de custos e da pegada de carbono por meio da diminuição da demanda por espaço físico e sua manutenção, da demanda por equipamentos e mobiliário, da demanda por consumíveis (p.ex.: energia elétrica, água, ar-condicionado, papel) e da demanda por serviços de terceiros ou serviços internos;
- reduz os deslocamentos no trânsito e os seus impactos ambientais (tráfego e poluição), sociais (estresse, acidentes) e econômicos (perda de tempo, custo operacional);
- pode ser considerado uma ferramenta de inclusão social, vez que viabiliza o acesso a empregos melhores àqueles que residem fora dos grandes centros ou possuem necessidades especiais.

53. Por último, todas as organizações apresentaram histórico de normativos que evidenciam a conexão entre a adoção do PGD (no qual se insere o teletrabalho) e a estratégia organizacional.

### 3.1.3 Avaliação de benefícios, custos e riscos

54. Na questão 1.2 pergunta-se: ‘A opção da organização pelo teletrabalho está relacionada aos benefícios esperados e aos custos e riscos de sua implementação?’.

55. O resumo a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas, disponíveis na peça 50.

Quadro 4. Resumo das respostas à questão 1.2

Indicador	AGU	BCB	CGU	INSS	RFB
Benefícios esperados claros	Sim	Sim	Parcial	Sim	Sim
Custos conhecidos e aceitos	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Riscos conhecidos e aceitos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

56. O quadro a seguir apresenta os benefícios esperados indicados nos respectivos normativos.

Quadro 5. Benefícios esperados com a adoção do teletrabalho

Organização	Benefícios
AGU	<u>Portaria Normativa AGU 17/2021 (art. 3º):</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• valorização das pessoas;</li> <li>• promoção da qualidade de vida;</li> <li>• aumento de produtividade;</li> <li>• racionalização dos recursos disponíveis; e</li> <li>• incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade.</li> </ul>
BCB	<u>Resolução BCB 67/2021 (art. 3º):</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gestão da produtividade e da qualidade das entregas dos servidores;</li> <li>• cultura orientada a resultados (incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade);</li> <li>• mecanismos de avaliação e alocação de recursos;</li> <li>• qualidade de vida dos servidores;</li> <li>• atrair e manter novos talentos;</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motivação e o comprometimento dos servidores com os objetivos da instituição; e</li> <li>• redução de custos.</li> </ul>
<b>CGU</b>	<u>Portaria 1.082/2021 (art. 4º):</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• processos e projetos cujos resultados possam ser efetivamente mensurados.</li> </ul>
<b>INSS</b>	<u>Portaria PRES/INSS 1.363/2021 (art. 7º):</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas;</li> <li>• aumento qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos;</li> <li>• organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;</li> <li>• melhor gestão interna;</li> <li>• ganhos socioambientais e de qualidade de vida;</li> <li>• manutenção de talentos;</li> <li>• redução: a) da ociosidade; b) dos níveis de absenteísmo; c) dos prazos de atendimento; e d) de custos.</li> </ul>
<b>RFB</b>	<u>Portaria RFB 68/2021 (art. 2º)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• produtividade e qualidade das entregas;</li> <li>• redução de custos;</li> <li>• atração e manutenção de talentos;</li> <li>• motivação e o comprometimento dos participantes com os objetivos estratégicos;</li> <li>• desenvolvimento do trabalho criativo, da inovação e da cultura de governo digital;</li> <li>• cultura orientada a resultados, com incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade; e</li> <li>• qualidade de vida dos participantes.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

57. Percebe-se que todos os auditados se preocuparam em explicitar normativamente que o teletrabalho (ou o programa de gestão no qual está inserido) tem benefícios esperados claros, ainda que a mensurabilidade desses benefícios possa variar, como é natural.

58. Porém, não surpreende as dificuldades das organizações auditadas na avaliação dos custos relacionados com a adoção do teletrabalho ou do PGD, pois é bem conhecido que a Administração Pública federal ainda carece de maturidade em contabilidade de custos. Ressalva-se que AGU e INSS realizaram esforço para demonstrar redução de custos em itens como energia elétrica, água, esgoto e locação de imóveis.

59. Quanto à avaliação de riscos, os auditados indicaram ter realizado avaliações de risco da adoção do teletrabalho ou do PGD, em alguma medida, em linha com o preconizado pelo Decreto 9.2023/2017.

60. Diante do exposto, constata-se que todas as organizações auditadas fundamentaram a adoção do teletrabalho (ou do PGD) em benefícios que têm impacto estratégico positivo e fizeram avaliações do risco dessa adoção. Porém, os custos de sua adoção e manutenção ainda não são bem conhecidos.

### 3.1.4 Possibilidade de aprimoramento na prestação de serviços

61. Na questão 1.3 pergunta-se: ‘A adoção do teletrabalho possibilita algum tipo de aprimoramento na prestação de serviços ao usuário?’.

Quadro 6. Resumo das respostas à questão 1.3

Indicador	AGU	BCB	CGU	INSS	RFB
Aprimoramento na prestação de serviços	Sim	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

62. A maioria dos auditados teve dificuldade para definir ‘serviços ao usuário’ e os respectivos parâmetros de qualidade, visto que somente o INSS presta serviços diretamente ao cidadão. Essa é uma dificuldade comum. Porém, responderam com relativa facilidade ao questionamento sobre a influência da adoção do teletrabalho na inovação em produtos e serviços, relatando, em resumo o seguinte:

a. AGU: o teletrabalho foi essencial para ampliar a oferta de serviços digitais, incluindo o protocolo

eletrônico e a digitalização dos processos, a negociação **online** de litígios e acordos, a emissão da GRU, mediação **online** de conflitos e transação de dívidas com autarquias e fundações públicas e a celebração de acordos de interoperabilidade com os sistemas da justiça;

b. BCB: não oferece serviços de atendimento presencial e, por isso, o teletrabalho não afetou os serviços ofertados;

c. CGU: foi implementada plataforma de acesso remoto para todas as áreas da CGU, intensificando o contato mediado por computador com todas as esferas do poder público, o que permitiu ampliar a capacidade de orientar sobre integridade, de promover capacitações, de coletar informações e evidências de auditoria e de fortalecer as articulações com gestores públicos, sem o custo do deslocamento;

d. INSS: foram implementados novos produtos e serviços, após o teletrabalho, tais como o Gerenciador de Tarefas (GET), o Portal do Atendimento (PAT) e o Sistema de Gerenciamento da Produtividade (SGP);

e. RFB: implementação da plataforma de colaboração Microsoft 365, para sustentar a interação com órgãos de várias localidades e a celebração de instrumentos de cooperação que seria inviável pelo método presencial, criação do Centro Nacional de Julgamento de Penalidades de Perdimento (Cejul), expansão do Portal Único do Comércio Exterior, aumento das reuniões virtuais com os maiores contribuintes, entre outras.

63. Assim, fica evidenciado que o teletrabalho foi ferramenta importante para a inovação nos serviços prestados aos usuários nas organizações auditadas.

### 3.1.5 Conclusão

64. Diante do exposto, conclui-se que os auditados alinharam a adoção do teletrabalho à estratégia organizacional, inclusive por meio de normas.

65. Da mesma forma, os benefícios esperados foram declarados ao longo do processo de amadurecimento, também alcançando o nível normativo.

66. Os custos da adoção do teletrabalho ainda não são claros para nenhum dos auditados, limitando-se a informar que não incorreram em despesas para prover estrutura física nas residências dos teletrabalhadores e que a infraestrutura de acesso remoto aos sistemas de informação já havia sido implantada na época da pandemia de Covid-19. Há mais informação acerca das economias geradas com a adoção do teletrabalho, mas ainda incipientes. Uma boa avaliação de custos e economias geradas pelo teletrabalho, juntamente com a avaliação de benefícios e riscos, é fundamental para dar adequado suporte à decisão de adotar e manter em uso essa modalidade.

67. Foram fornecidas evidências de que a adoção do teletrabalho ensejou a facilitação da migração para o PGD e criou as condições para acelerar a virtualização dos serviços prestados pelos auditados.

### 3.2 Perspectiva: Política

68. Na perspectiva de 'Política', examina-se a seguinte questão: **'A organização implementa uma política consistente de gestão de desempenho, dirigindo o uso da modalidade teletrabalho para as melhores oportunidades de sua aplicação e disponibilizando infraestrutura adequada para sua realização?'**

69. A seguir são apresentados os critérios que serão usados no exame das três subquestões de auditoria desta perspectiva:

a. A organização identifica as melhores oportunidades de aplicação do teletrabalho e os principais casos em que o teletrabalho não deve ser aplicado?

b. A política de gestão de desempenho estabelece diretrizes para o tratamento dos riscos de não cumprimento das entregas individuais requeridas e de não alcance de resultados institucionais pretendidos, especialmente no caso do teletrabalho?

c. A política de gestão de desempenho garante que os trabalhadores em teletrabalho e os respectivos chefes imediatos possuam a infraestrutura necessária (intelectual, gerencial, física e tecnológica)?

#### 3.2.1 Critérios

70. A presente questão de auditoria busca avaliar se as organizações implementaram política de gestão de desempenho alinhada à estratégia, o que inclui: a) a identificação das melhores oportunidades de aplicação do teletrabalho (avaliadas pela alta administração ou por área técnica), da infraestrutura necessária e dos custos e riscos associados ao regime; b) a posituação desses temas em normativos internos; e c) a publicização de tais normas.

71. Conforme o art. 4º do Decreto 9.203/2017, são diretrizes da governança pública monitorar o

desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas. No mesmo sentido, é estimulada a edição e a revisão de atos normativos.

72. Além disso, a mesma norma, em seu art. 17, estabelece como dever da alta administração estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos para a identificação, a avaliação, o tratamento, o monitoramento e a análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos organizacionais.

73. Ainda quanto aos riscos, no contexto brasileiro, é importante lembrar a Emenda Constitucional 19/1998, que acrescentou o conceito da eficiência ao rol dos princípios que regem a Administração Pública federal (CF, art. 37, **caput**). Nesse contexto, a gestão de riscos é relevante porque pode aumentar o grau de certeza na consecução dos objetivos, o que impacta a eficiência.

74. No que diz respeito aos custos, o § 7º do art. 9º do Decreto 11.072/2022 diz que ‘a opção pelo teletrabalho não poderá implicar aumento de despesa para a Administração Pública federal’. Entendimento razoável do trecho parece ser o de que, caso a adoção do regime gere custo específico, é preciso que haja compensação, seja por meio de redução em outra área ou de economia em decorrência do teletrabalho.

75. Em complemento, é diretriz de boa governança, definida pelo Decreto 9.203/2017, ‘avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios’ (VII do art. 4º). No contexto do PGD e do teletrabalho, é possível compreendê-los como instrumento (ou ‘política’) de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

76. Em relação ao conteúdo da norma regulamentadora, o Decreto 11.072/2022 aponta itens mínimos a serem previstos no ato de instituição do PGD, entre eles, os tipos de atividades que poderão ser incluídas, eventuais vedações à participação e o eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho (art. 4º). Também disciplina a necessidade de plano de trabalho com atividades a serem executadas pelo participante, metas, prazos e termo de ciência e responsabilidade (art. 11).

77. Já os complementares ao Decreto (IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023) detalham o processo de gestão de desempenho dos trabalhadores e a política de consequências para o não alcance das metas individuais e de equipe. Especificamente no caso da AGU, tendo em vista Parecer BBL 10, aprovado pelo presidente da República, o detalhamento do processo de gestão está previsto na Portaria Normativa AGU 17/2021.

78. Quanto à infraestrutura necessária, o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União aponta como diretriz o desenvolvimento contínuo da ‘capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação’. Embora o art. 9º do Decreto 11.072/2022 estipule que o teletrabalho ‘terá a estrutura necessária, física e tecnológica, providenciada e custeada pelo agente público’, a responsabilidade pelo resultado das atividades de servidores em teletrabalho segue compartilhada com a organização. O referido artigo, como regra, refere-se a itens básicos (computador, mobiliário de escritório e conexão com a internet). No entanto, é comum que a execução do trabalho (seja nas dependências da organização ou fora delas) requeira tecnologias contratadas corporativamente, como **softwares** e sistemas de segurança da informação, além de programas de capacitação.

79. Por fim, os documentos que normatizam a política de gestão de desempenho precisam ser publicizados, em atenção ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da CF/88 e detalhado nos arts. 5º e 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). De forma complementar, o art. 4º do Decreto 11.072/2022 determinou que a norma que autorizar a instituição do PGD deve ser divulgada em sítio eletrônico oficial da respectiva organização.

80. Passa-se à análise das respostas às subquestões correlatas à dimensão Política.

### **3.2.2 Identificação de oportunidades de aplicação ou não aplicação**

81. Na questão 2.1, pergunta-se: ‘A organização identifica as melhores oportunidades de aplicação do teletrabalho e os principais casos em que o teletrabalho não deve ser aplicado?’.

82. As organizações auditadas demonstraram avaliar as melhores oportunidades de aplicação do teletrabalho e os casos em que não devem ser aplicados, justificando sucintamente as escolhas. Como regra, estabelecem parâmetros gerais que podem auxiliar os chefes imediatos a definirem o melhor tipo de modalidade e regime de trabalho de cada trabalhador sob seu comando.

83. No Banco Central, por exemplo, o art. 2º da Resolução BCB 393/2024 define que:  
 Art. 2º A modalidade e o regime de execução a que o servidor estará submetido (presencial, teletrabalho, em regime de execução integral ou parcial) serão definidos pelo gestor em acordo com o servidor, devendo ser considerados, entre outros aspectos:  
 I - o interesse do serviço;  
 II - as orientações do Diretor da área e do Chefe de Unidade;  
 III - as características da atividade;  
 IV - o perfil de entrega do servidor; e  
 V - o interesse do próprio servidor.
84. Claro está que a modalidade e o regime de trabalho não são uma escolha do trabalhador, mas, sim, da organização (em acordo com o trabalhador), pois, segundo o BCB:  
 (...) como existe uma gradação dos itens a serem considerados na adoção do regime de execução do servidor que **prioriza os interesses da administração**, além da corresponsabilização pela realização das atividades entre o servidor que a executa e o gestor que avalia os resultados entregues em cada plano de trabalho, estas diretrizes têm se mostrado efetivas para que apenas as atividades que possam ser realmente realizadas em regime de teletrabalho o sejam. (grifos nossos)  
 (...)
85. Também é possível afirmar que as oportunidades de aplicação do teletrabalho e os principais casos em que não deve ser aplicado estão documentados com força diretiva nas respectivas normas que regulamentam o PGD. O quadro a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas, disponíveis na peça 50.

Quadro 7. Critérios de aplicabilidade do Teletrabalho

Organização	Critérios de aplicabilidade
<b>AGU</b> Portaria 17/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perfil comportamental (art. 5º);</li> <li>• tipos de atividade – ‘não prejudiquem o atendimento ao público externo e interno, tenham maior grau de padronização e menor grau de necessidade de colaboração ou interação’ (arts. 4º e 16);</li> <li>• priorização de servidores com mobilidade reduzida (art. 17);</li> <li>• proporcionar condições adequadas para conciliar responsabilidades familiares com as exigências do trabalho - casos de servidores com filho, enteado ou menor sob guarda até dois anos de idade (art. 11).</li> </ul> <p>Casos específicos de não aplicabilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tarefas como atendimento ao público ou participação em reuniões presenciais não se adaptam bem ao teletrabalho devido à necessidade de interação física constante;</li> <li>• necessidade de garantir a integração adequada dos servidores em estágio probatório à cultura organizacional da AGU;</li> <li>• casos em que o desempenho dos participantes no teletrabalho seja insuficiente ou inadequado;</li> <li>• casos de servidores desempenham funções estratégicas que exigem tomada de decisões rápidas e eficazes, e interação constante com outras lideranças e equipes, além de acesso a informações sensíveis.</li> </ul>
<b>BCB</b> Resolução 393/2024	<p>Art 2º:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o interesse do serviço;</li> <li>• orientações do Diretor da área e do Chefe de Unidade;</li> <li>• características da atividade; perfil de entrega do servidor; e</li> <li>• interesse do próprio servidor.</li> </ul> <p>Casos específicos de não aplicabilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não aponta especificamente</li> </ul>
<b>CGU</b> Portaria 1.082/2021	<p>Art. 4º:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• necessidade do serviço;</li> <li>• período;</li> <li>• natureza do trabalho;</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• capacidade de entrega do participante.</li> </ul> <p><i>Casos específicos de não aplicabilidade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades que envolvem interação direta, colaboração intensa ou discussões estratégicas.</li> </ul>
<b>INSS</b> Portaria 1.363/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• características das atividades (art. 4º);</li> <li>• adequação do perfil do participante, aferição do cumprimento dos deveres funcionais (art. 5º);</li> <li>• demonstração do resultado efetivo de ganho de eficiência e redução de despesas de custeio (art. 5º);</li> <li>• instituição de mecanismos de orientação, acompanhamento e avaliação periódica do desempenho, da produtividade e do engajamento do participante (art. 5º);</li> <li>• não redução da capacidade de atendimento de setores que atendam ao público interno e externo (art. 5º);</li> <li>• conveniência e o interesse do serviço (art. 8º); e</li> <li>• vedações à participação (art. 16).</li> </ul> <p><i>Casos específicos de não aplicabilidade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de secretariado; e</li> <li>• Atendimento direto ao público (com exceção dos atendimentos virtuais).</li> </ul>
<b>RFB</b> Portaria 2.383/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• atividades em teletrabalho restritas àquelas cujas características permitam a mensuração objetiva do desempenho do servidor, bem como a fixação de metas ou de indicadores de produtividade periódicos;</li> </ul> <p><i>Casos específicos de não aplicabilidade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividade em teletrabalho não poderá prejudicar as atividades para as quais a presença física na unidade da RFB seja estritamente necessária.</li> </ul>

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

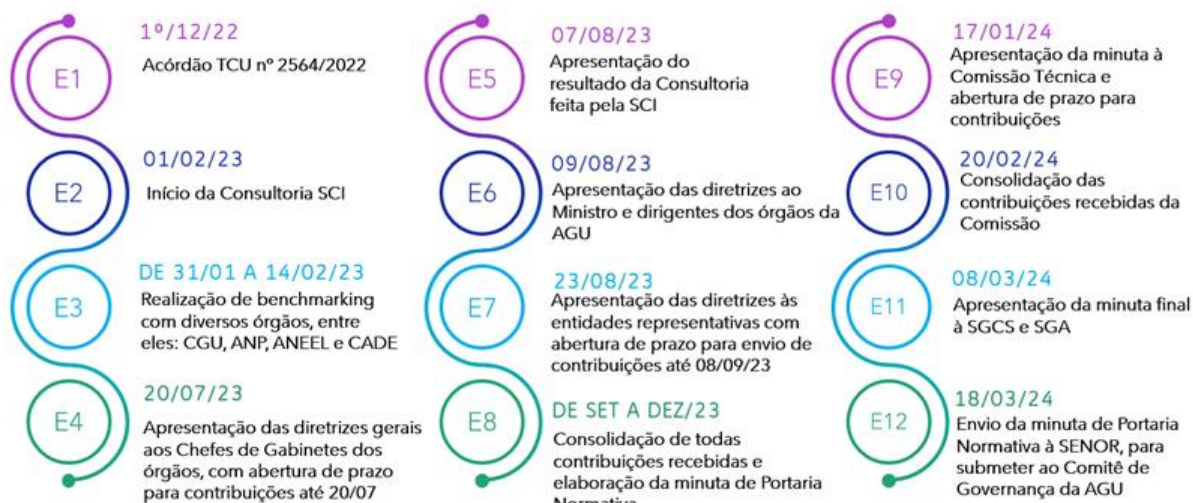
86. A existência de normativos internos em todas as organizações auditadas indica que o tema foi objeto de reflexão da alta administração, o que coaduna com as diretrizes de governança previstas no Decreto 9.203/2017. Em sua resposta, a Receita Federal, por exemplo, explicita essa dinâmica:

*Para elaboração de atos sobre PGD na RFB, são trabalhadas e revisadas várias versões de suas minutas pelas diversas instâncias administrativas da RFB até que sejam finalizadas e publicadas (...) a alta administração da RFB trata de vários aspectos do PGD da RFB, inclusive sobre aplicabilidade ou inaplicabilidade da modalidade de Teletrabalho, e os gestores unidades da RFB também fazem definições por meio de seus projetos de gestão.*

87. Em linha semelhante, a AGU informa que o tema teletrabalho é exaustivamente discutido no órgão, tendo a minuta de portaria sobre o PGD tramitado ‘em todas as instâncias do sistema de governança (núcleo de gestão de pessoas, comissão técnica e comitê de governança), além de terem sido ouvidos os integrantes da Comissão de Entidades Representativas’. Como evidências, apresenta o histórico contido no processo administrativo 00400.002683/2023-21 (Figura 5) e ata de votação do seu comitê de governança (peça 45).

Figura 5. Etapas para elaboração da nova portaria de regulamentação do PGD na AGU

## ETAPAS PERCORRIDAS



Fonte: AGU

88. Por fim, assim como a AGU, o INSS também apresentou ata de reunião do seu Comitê Estratégico de Governança, realizada em 6/5/2024, em que foi discutido o projeto de reestruturação do Programa de Gestão do Desempenho na organização. Essa ata está disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/sistema-de-governanca/copy\\_of\\_ReunioOrdinriaCEGOVn042024.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/sistema-de-governanca/copy_of_ReunioOrdinriaCEGOVn042024.pdf).

89. Em resumo, as organizações avaliaram as melhores oportunidades de aplicação do teletrabalho e os casos em que não devem ser aplicados.

### 3.2.3 Diretrizes para tratamento de riscos de não cumprimento de entregas e metas

90. Na questão 2.2, pergunta-se: **‘A política de gestão de desempenho estabelece diretrizes para o tratamento dos riscos de não cumprimento das entregas individuais requeridas e de não alcance de resultados institucionais pretendidos, especialmente no caso do teletrabalho?’**

91. As organizações auditadas possuem normativos alinhados às diretrizes vigentes. As regras consideradas necessárias para mitigar os riscos de não cumprimento das entregas individuais requeridas e de não alcance de resultados institucionais pretendidos constam dos regramentos atuais ou fazem parte de minutas em vias de serem publicadas.

92. Antes de detalharmos a análise, é necessário expor algumas premissas:

- o marco legal vigente relacionado ao PGD no Poder Executivo federal é composto pelo Decreto 11.072/2022 e por duas instruções normativas que o complementam (a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e a IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, sendo a primeira a principal e a segunda suplementar, que adiciona, principalmente, a política de consequências em caso de não cumprimento de metas);
- embora ambas estejam vigentes, o prazo inicial de um ano para adequação das organizações à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 foi ampliado em três meses, culminando no final de outubro de 2024. Assim, quando foram recebidas as informações pela equipe de auditoria, quatro das cinco organizações auditadas (AGU, CGU, INSS e RFB) ainda não haviam publicado normativo com as adequações necessárias ao pleno alinhamento às novas INs – apenas o Banco Central já havia o feito;
- por força do Parecer BBL 10, aprovado pelo presidente da República, as INs não se aplicam à AGU, mesmo assim a organização demonstra acompanhar as diretrizes relevantes das normas.

93. Tendo em vista o contexto apresentado, a equipe de auditoria avaliou as normas vigentes dos auditados e, nos casos necessários, solicitou as minutas das normas que estão em vias de substituir as atuais (AGU, INSS e RFB encaminharam as minutas – peças 51, 52 e 53, respectivamente; CGU indicou que as respectivas novas normas seriam aderentes às INs, mas não encaminhou a íntegra da minuta). A análise do conteúdo pautou-se nas normas vigentes. As minutas serviram apenas como indicativo do estágio de adequação das organizações, já que o fim do prazo é iminente.

94. Ao analisar o Decreto 11.072/2022 e as INs SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023 sob a perspectiva de mitigação dos riscos de não cumprimento das entregas individuais e de não alcance de resultados institucionais, encontram-se as seguintes diretrizes:

- a) a dispensa do registro de controle de frequência e assiduidade é condicionada à participação no PGD;
- b) a participação no PGD requer assinatura de Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR), instrumento por meio do qual a chefia da unidade de execução e o trabalhador pactuam as regras do programa;
- c) a vinculação entre o trabalho dos participantes e as estratégias organizacionais se dá por meio de dois instrumentos: i) o plano de entregas da unidade, por meio do qual são fixadas as entregas demandadas da unidade de execução, alinhado às estratégias organizacionais, contendo metas, prazos, demandantes e destinatários; ii) o plano de trabalho, por meio do qual a chefia imediata da unidade de execução aloca a carga horária disponível de cada trabalhador no período, de forma a contribuir (direta ou indiretamente) para o cumprimento do plano de entregas da unidade;
- d) planos de entrega e planos de trabalho precisam ser avaliados, seguindo critérios pré-estabelecidos e considerando escala padronizada com os seguintes níveis de avaliação: excepcional; alto desempenho; adequado; inadequado; e não executado;
- e) é obrigatória a utilização de sistema informatizado para gestão, controle e transparência dos planos de entregas das unidades de execução e dos planos de trabalho dos participantes;
- f) o plano de trabalho avaliado como inadequado ou não executado é objeto de política de consequências que pode culminar, inclusive, em desconto na folha de pagamento.

95. Sendo assim, a análise centrou-se em avaliar se as normas que disciplinam o PGD e o teletrabalho nas organizações auditadas abordam as diretrizes mencionadas.

96. Ponto importante a ser destacado é que **as normas não tratam apenas de teletrabalho, mas de PGD, sendo o teletrabalho uma modalidade do programa**. Ou seja, do ponto de vista normativo, as organizações demonstram preocupar-se prioritariamente com a gestão por desempenho, regulando o teletrabalho apenas como parte desse todo.

Quadro 8. Resumo das respostas à questão 2.2

Indicador	AGU Portaria 17/2021	BCB Resolução 393/2024 IN 480/2024	CGU Portaria 1.082/2021	INSS Portaria 1.363/2021	RFB Portaria 2.383/2017 Portaria 68/2021
Dispensa controle de frequência condicionada à participação no PGD?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Participação no PGD requer assinatura de TCR?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Há previsão de planos de trabalho?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Há previsão de planos de entrega?	Sim	Sim	Não	Não	Não
Há previsão de sistema informatizado para gestão de planos de trabalho	Sim	Sim	Não	Sim	Sim

<i>Indicador</i>	<i>AGU</i> <i>Portaria</i> <i>17/2021</i>	<i>BCB</i> <i>Resolução</i> <i>393/2024</i> <i>IN 480/2024</i>	<i>CGU</i> <i>Portaria</i> <i>1.082/2021</i>	<i>INSS</i> <i>Portaria</i> <i>1.363/2021</i>	<i>RFB</i> <i>Portaria</i> <i>2.383/2017</i> <i>Portaria 68/2021</i>
<i>e planos de entrega?</i>					
<i>Há política de consequências?</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
<i>As normas estão publicadas na internet?</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

97. Com base no quadro, podem-se resumir assim os controles previstos normativamente pelos órgãos auditados para mitigar os riscos de que a adoção do PGD (e da modalidade teletrabalho) não resulte no cumprimento de entregas individuais e de resultados institucionais:

- Dispensa de controle de frequência: as organizações a condicionam à participação no PGD;
- Assinatura de TCR: apenas a norma da CGU não requer a assinatura do Termo de Ciência e Responsabilidade, contudo, como será visto no próximo contexto de análise, na prática, todos os participantes do PGD assinam o documento;
- Plano de trabalho: as organizações têm o instrumento normatizado, porém quatro delas (AGU, CGU, INSS e RFB) ainda não seguem o modelo de avaliação previsto na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023. De toda forma, as quatro informam que a norma a ser publicada até 31 de outubro já contempla tal alinhamento;
- Plano de entrega: apenas o Banco Central se adequou normativamente à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023. A AGU conta com modelo próprio de plano de entrega em sua norma atual e, embora não esteja submetida à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, informa que a nova norma prevê as adequações necessárias. A CGU informa que, desde agosto de 2024, todas as unidades em nível de coordenação-geral possuem planos de entrega, como forma de preparação para o regramento que constará na nova norma. INSS e RFB informam que a nova norma estará adequada à SEGES-SGPRT/MGI IN 24/2023;
- Sistema de gestão do PGD: a CGU é a única que não possui previsão normativa explícita de um sistema informatizado para gerir o PGD, contudo, como será visto no próximo contexto de análise, na prática, existe sistema e é amplamente utilizado;
- Política de consequências: apenas o Banco Central possui política de consequências completamente alinhada à IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023. As normas das demais organizações preveem algum tipo de consequência, mas não em total conformidade com as diretrizes do MGI. De toda forma, todas afirmam que a nova norma estará em completo alinhamento;
- Transparência: todas as organizações auditadas publicam suas normas sobre PGD na internet.

98. Portanto, como adiantado, além de as organizações auditadas possuírem normativos alinhados às diretrizes vigentes, as regras consideradas necessárias para mitigar os riscos apontados constam dos regramentos atuais ou daqueles que estão prestes a entrar em vigor.

### 3.2.4 Disponibilidade de infraestrutura

99. Na questão 2.3, pergunta-se: **‘A política de gestão de desempenho garante que os trabalhadores em teletrabalho e os respectivos chefes imediatos possuam a infraestrutura necessária (intelectual, gerencial, física e tecnológica)?’**.

100. O resumo a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas, disponíveis na peça 50.

*Quadro 9. Resumo das respostas à questão 2.3*

<i>Indicador</i>	<i>AGU</i>	<i>BCB</i>	<i>CGU</i>	<i>INSS</i>	<i>RFB</i>
<i>Designa os responsáveis por providenciar a estrutura necessária ao funcionamento do teletrabalho?</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
<i>Determina os padrões de qualidade da estrutura fornecida aos</i>	<i>Não menciona</i>	<i>Não menciona</i>	<i>Sim</i>	<i>Não menciona</i>	<i>Sim</i>



<i>Indicador</i>	<i>AGU</i>	<i>BCB</i>	<i>CGU</i>	<i>INSS</i>	<i>RFB</i>
<i>trabalhadores em teletrabalho?</i>					
<i>Estabelece programa de capacitação de trabalhadores para o teletrabalho e de gestores para a gestão de teletrabalhadores e de equipes híbridas?</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
<i>Estabelece ferramentas de gestão disponíveis aos gestores de teletrabalhadores ou equipes híbridas?</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

101. As respostas das cinco organizações indicam que, em geral, a responsabilidade pela infraestrutura necessária para o teletrabalho recai sobre o próprio servidor.

102. A AGU exige que os participantes do programa de gestão providenciem e mantenham a infraestrutura física e tecnológica às suas próprias custas, cobrindo desde equipamentos até custos de internet e energia.

103. Similarmente, o Banco Central impõe obrigação aos servidores de garantir a infraestrutura necessária fora das instalações do órgão, embora seu Departamento de Tecnologia da Informação facilite o acesso remoto e forneça orientações técnicas.

104. A CGU destaca que os participantes do teletrabalho devem assegurar a infraestrutura tecnológica adequada, mas também menciona responsabilidades das diretorias de TI e de Gestão Corporativa em relação ao suporte e à segurança da informação.

105. O INSS reforça que o servidor é responsável pelos custos de mobiliário, equipamentos e internet, sem especificar critérios técnicos mínimos, mas exige que cada participante assegure que possui a infraestrutura necessária para executar suas atividades.

106. Por fim, a RFB atribui aos servidores a responsabilidade de manter a infraestrutura mínima para comunicação e segurança, estipulando a necessidade de presença física na unidade em caso de falhas nos equipamentos, até que o acesso remoto seja restaurado. Contudo, estações de trabalho, **notebooks** ou similares são disponibilizados pela RFB.

107. Entre os órgãos analisados, apenas a CGU e a RFB mencionam padrões de qualidade relacionados à estrutura para o teletrabalho. A CGU utiliza o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação para assegurar que a infraestrutura de TI atenda aos requisitos de qualidade, alinhando-a com as metas estratégicas da organização. Já a RFB menciona, por exemplo, a adoção do Microsoft 365 como ferramenta de produtividade, contratada especificamente para uso no teletrabalho, o que inclui critérios de qualidade estipulados no contrato, e a política de renovação anual de 25% do parque de estações de trabalho.

108. AGU, Banco Central e INSS não têm previsão normativa de padrões específicos de qualidade para a estrutura de teletrabalho, mas informaram não haver relatos de problemas de infraestrutura que afetassem o desempenho dos trabalhadores.

109. Todos possuem programas de capacitação que abarcam o teletrabalho. A AGU oferece treinamentos em gestão de equipes e ferramentas tecnológicas. O Banco Central disponibiliza cursos **online** por meio da plataforma Sapiens, incluindo trilhas para competências gerenciais. A CGU promove capacitações específicas para o teletrabalho por meio de seu Plano de Desenvolvimento de Pessoal (PDP), além de fornecer treinamentos e **workshops** sobre trabalho híbrido. O INSS, por meio de seu PDP, oferece cursos e programas voltados para o desenvolvimento dos servidores que atuam em análise de requerimentos, uma das áreas em que mais ocorre teletrabalho na organização. Já a RFB, por meio do Programa de Educação Corporativa, oferece capacitação focada no trabalho remoto e na gestão de equipes à distância.

110. Portanto, conclui-se que a política de gestão de desempenho das organizações auditadas, por meio de normas e programas relacionados, principalmente, às áreas de TI e de gestão de pessoas, demonstram prover aos trabalhadores em teletrabalho e aos respectivos chefes imediatos a infraestrutura necessária para o desempenho de suas atividades.

### 3.2.5 Conclusão

111. No contexto Política, a equipe de auditoria avaliou as normas das organizações auditadas, buscando responder se **‘implementam uma política consistente de gestão de desempenho, dirigindo o uso da modalidade teletrabalho para as melhores oportunidades de sua aplicação e disponibilizando infraestrutura adequada para sua realização?’**.

112. As cinco organizações demonstraram avaliar as melhores oportunidades de aplicação do teletrabalho e os casos em que não devem ser aplicados, justificando sucintamente as escolhas. Como regra, não são listas exaustivas de atividades, mas parâmetros gerais a conduzirem as decisões dos gestores por um ou outro tipo de modalidade ou regime de trabalho. Também é possível afirmar que as oportunidades de aplicação do teletrabalho e os principais casos em que não deve ser aplicado estão documentados com força diretiva nas respectivas normas que regulamentam o PGD.

113. Além disso, as organizações possuem normativos com alinhamento às diretrizes vigentes (Decreto 11.072/2022 e INs SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023). As regras consideradas necessárias para mitigar os riscos de não cumprimento das entregas individuais e de não alcance de resultados institucionais constam dos regramentos atuais ou fazem parte de minutas em vias de serem publicadas.

114. Por último, a política de gestão de desempenho das organizações auditadas, por meio de normas e programas relacionados principalmente às áreas de TI e de gestão de pessoas, demonstram prover aos trabalhadores em teletrabalho e aos respectivos chefes imediatos a infraestrutura necessária para o desempenho de suas atividades.

115. Ante o exposto, constata-se que as organizações auditadas adotam políticas para regulamentar a adoção do teletrabalho. Cumpre destacar que não foi escopo da auditoria avaliar a efetividade das políticas.

### 3.3 Perspectiva: Indicadores

116. Na perspectiva de ‘Indicadores’, examina-se a seguinte questão: **‘Os indicadores dos benefícios a serem alcançados com a adoção do teletrabalho são regularmente mensurados, avaliados e divulgados e a política de consequências é executada?’**.

117. A seguir são apresentados os critérios que serão usados no exame das três subquestões de auditoria desta seção:

- a. A organização dispõe de indicadores que possam ser positivamente impactados (benefícios) com a adoção do teletrabalho?
- b. Existem indicadores estabelecidos para mensurar o compromisso de indivíduos em teletrabalho e de unidades da organização com as metas organizacionais? E são monitorados?
- c. Esses indicadores são publicados e divulgados, inclusive na forma de dados abertos?

#### 3.3.1 Critérios

118. A CF/88 (art. 37, § 16) determina que ‘órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados’. O parágrafo incluído pela Emenda Constitucional 109/2021 materializa na Carta Magna um dos pilares da Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995: a entrega de resultados à sociedade.

119. Como explicitado anteriormente, PGD e teletrabalho são instrumentos escolhidos pelo gestor para disciplinar o desenvolvimento e a mensuração das atividades com **foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados**.

120. Nesse contexto, conforme o Glossário Integrado do Controle Externo<sup>1</sup>, do Governo Federal, indicadores são ferramentas que ‘contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito do qual o Estado decide agir ou não’. Mais especificamente, também segundo o Glossário, ‘indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas’.

121. Nesse sentido, o gestor público deve buscar a melhoria contínua do trabalho e do desempenho estatal por meio de avaliações frequentes dos indicadores.

122. Como complemento, o art. 4º do Decreto 9.203/2017, dentre as diretrizes da governança pública, estabelece que se deve ‘direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade’ e ‘monitorar o

desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas’.

123. No mesmo sentido, a Instrução Normativa ME 24/2020, ao dispor sobre elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades integrantes do Siorg, estabelece a necessidade da definição de indicadores.

124. Por fim, especificamente sobre gestão por desempenho e teletrabalho, o art. 4º do Decreto 11.072/2022 assevera que a instituição do PGD se dará no âmbito de cada autarquia, fundação pública ou unidade da administração direta de nível não inferior ao de secretaria ou equivalente, por meio de portaria da autoridade máxima que preverá, entre outros, ‘eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho’.

125. Já o art. 1º, parágrafo único, da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, define o PGD como ‘programa indutor de melhoria de desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais’.

126. Para tanto, detalha quatro instrumentos principais de avaliação dessa dinâmica: termo de ciência e responsabilidade (arts. 3º, 10, 17, 20, 25 e 26), plano de entrega (arts. 3º, 17, 18, 22, 24, 25 e 30), plano de trabalho (arts. 3º, 15, 17, 19, 20, 21, 25, 26 e 30) e política de consequências (arts. 25 e 27). Esta última é ainda detalhada nos arts. 3º, 4º, 5º e 6º da IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023.

127. Portanto, a presente pergunta buscou avaliar se as organizações estabeleceram indicadores dos benefícios a serem alcançados com a adoção do teletrabalho e se são regularmente mensurados, avaliados e divulgados. Além de questionamento aberto para que indicassem livremente eventuais indicadores estabelecidos (questão 3.1), perguntou-se especificamente sobre (questão 3.2):

- distribuição da força de trabalho por modalidade (presencial, teletrabalho parcial, teletrabalho integral) e adesão ao PGD;
- número e percentual de unidades da organização com plano de entregas;
- número e percentual dos trabalhadores com plano de trabalho formalmente elaborado;
- número e percentual de trabalhadores com Termo de Ciência e Responsabilidade assinado; e
- número e percentual de trabalhadores alcançados pela política de consequências nos últimos doze meses.

128. Por último (questão 3.3), questionou-se se tais indicadores são publicados e divulgados, inclusive na forma de dados abertos, em atenção ao art. 7º, VII, a, da LAI, ao art. 4º, § 3º, do Decreto 11.072/2022 e aos arts. 23, 28 e 29 da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023.

### 3.3.2 Indicadores sensíveis ao impacto do teletrabalho

129. Na questão 3.1 pergunta-se: ‘A organização dispõe de indicadores que possam ser positivamente impactados (benefícios) com a adoção do teletrabalho?’.

130. O resumo a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas, disponíveis na peça 50.

Quadro 10. Resumo das respostas à questão 3.1

Indicador	AGU	BCB	CGU	INSS	RFB
A organização lista indicadores que podem ser positivamente impactados pelo teletrabalho?	Sim	Parcial*	Parcial*	Sim	Sim
* Aponta dificuldade de relacionar benefícios exclusivamente à variável ‘teletrabalho’					

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

131. A AGU afirma que a implementação do teletrabalho apresenta oportunidade para impactar positivamente indicadores institucionais. Entre eles, destaca produtividade dos servidores; tarefas administrativas encerradas dentro do prazo; satisfação do usuário interno da AGU (das chefias e da área finalística com os serviços prestados); Índice de Eficiência e Sustentabilidade; pesquisa de satisfação dos serviços da SGA; ausências e afastamentos de trabalhadores; doenças físicas ou mentais entre trabalhadores; e economia em custos operacionais.

132. O Banco Central aponta dificuldade em relacionar benefícios decorrentes, exclusivamente, da modalidade de trabalho. Argumenta que, como regra, a ‘falta de valores históricos não permite

comparação'. A exceção é o item 'Meu arranjo de trabalho (presencial, teletrabalho ou híbrido) torna minha jornada mais produtiva', da pesquisa de clima organizacional de 2022, que foi o mais bem pontuado e com menor variação em relação à pesquisa anterior, com 88.9 pontos em 2022 contra 89.3 em 2020. Segundo a organização, esse item destoou dos demais, que sofreram grandes quedas entre 2020 e 2022 (ano em que se iniciou greve de servidores por valorização da carreira).

133. Mesmo assim, chama a atenção a avaliação do Banco Central sobre seus indicadores de gestão, usados para a avaliação do nível de entrega dos macroprodutos (detalhados na cadeia de valor) para a sociedade. A organização diz em sua resposta:

*Ainda que não seja possível determinar o impacto do teletrabalho nestes indicadores, uma vez que há inúmeras outras variáveis, como a drástica redução do quadro de servidores da organização, o movimento paredista pela valorização da carreira nos anos de 2022 a 2024, a ampliação das competências legais do BCB e outros, estes indicadores têm se mantido dentro dos níveis aceitáveis de entrega, demonstrando que, caso tenha havido algum impacto, positivo ou negativo, do teletrabalho, ele não chegou a ser suficiente para interferir nas grandes entregas do BCB para a sociedade. ([https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/indicadores\\_gestao](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/indicadores_gestao))*

134. Na mesma linha do BCB, a CGU relata dificuldade em estabelecer uma relação direta de causalidade entre as mensurações dos diversos indicadores institucionais e a modalidade de trabalho adotada, seja ele presencial, híbrido ou remoto:

*Diversos fatores podem influenciar os resultados observados, como a natureza das atividades, a infraestrutura tecnológica disponível, a adaptação individual dos servidores ao regime remoto e as dinâmicas de equipe. Assim, embora o teletrabalho apresente benefícios mensuráveis em algumas áreas, como produtividade e qualidade das entregas, isolar seu impacto específico nem sempre é simples, devido à influência de outros elementos no desempenho geral.*

135. O único indicador que a CGU aponta é o Índice de Clima Organizacional, mensurado em pesquisa com perguntas referentes a nove temas: comunicação; ESG (**Environmental, Social and Governance**); liderança; reconhecimento; aprendizagem; carreira; inovação e autonomia; qualidade de vida no trabalho; e relações interpessoais. Em relação ao quarto ciclo da pesquisa, realizado em 2024 com participação de 52% dos funcionários da organização, a CGU resume os achados da seguinte maneira: 'a presencialidade potencializa um desempenho superior dos quadros da CGU com relação aspectos relacionados a diversos componentes de um clima organizacional saudável, com incremento da qualidade de vida no trabalho, da identidade institucional entre servidor e órgão, e da entrega de resultados com maior valor agregado'.

136. Já o INSS relata que não há indicador específico para a mensuração dos benefícios do teletrabalho. Apresenta uma lista com doze indicadores relacionados com produtividade (Idade Média do Estoque; Idade Média dos Requerimentos Aguardando Distribuição; Tempo Médio dos Requerimentos em Análise; Tempo de Análise Médio; Idade Média das Subtarefas; Requerimentos Concluídos; Tempo de Conclusão Médio; Tempo de Resolução dos Requerimentos Concluídos na Unidade; Índice de Conformidade; Índice de Decisões Ratificadas; Índice de Processos Enviados para Reanálise; e Índice de Reversão de Decisão) e explica que 'não têm por objeto a segregação pelo olhar do Programa de Gestão por Desempenho (presencial, parcial ou teletrabalho), mas sim pelos resultados obtidos em níveis institucionais'.

137. Por último, a RFB afirma que todos os indicadores, estratégicos ou não, nos quais haja equipes virtuais envolvidas na realização de trabalho são impactados positivamente pelo teletrabalho, 'vez que, não fosse por ele, tais equipes provavelmente nem existiriam'. Como exemplo, cita os seguintes: qualidade do serviço prestado ao usuário e satisfação do usuário; imagem da organização em função da melhoria da qualidade do serviço prestado; produtividade da organização e produtividade do trabalhador; qualidade do serviço prestado internamente; tempo médio de iniciação e de conclusão do atendimento às demandas de usuários; flexibilidade operacional; impacto social (satisfação do trabalhador; ausências e afastamentos de trabalhadores; doenças físicas ou mentais entre trabalhadores; atração e retenção de talentos); impacto ambiental (consumo de energia e de recursos; produção de resíduos sólidos, resíduos tóxicos e gases de efeito estufa); e economia em custos operacionais (espaço físico; eletricidade; água; limpeza; transporte; custo do m<sup>2</sup> predial; infraestrutura tecnológica). Apresenta ainda uma série de indicadores por área de atuação.

138. Em resumo, o teletrabalho é visto de maneira positiva em termos de potencial para melhorar indicadores organizacionais. Porém, o impacto do teletrabalho nos indicadores organizacionais não pode ser facilmente isolado da influência de outros fatores. Além disso, ressalta-se que nenhum dos auditados



criou indicadores especificamente projetados para mensurar os benefícios do teletrabalho.

139. Conclui-se, portanto, que as organizações focam seus indicadores na mensuração de desempenho organizacional sem isolar a variável teletrabalho.

140. Por fim, cumpre destacar que no próximo capítulo (Contexto 4, perspectiva Resultados) serão exploradas informações concretas sobre o impacto do teletrabalho. Enquanto este capítulo foca na existência de indicadores, o próximo abordará os resultados das medições dessas métricas.

### **3.3.3 Indicadores de compromisso dos trabalhadores e das unidades**

141. Na questão 3.2, pergunta-se: ***‘Existem indicadores estabelecidos para mensurar o compromisso de indivíduos em teletrabalho e de unidades da organização com as metas organizacionais? E são monitorados?’***.

142. O objetivo é avaliar como os auditados colocam em prática as regras elencadas na questão 2.2, que abrangem a dispensa de controle de frequência, o TCR, o plano de trabalho, o plano de entrega da unidade, a avaliação das entregas, a existência de sistema para gestão de planos e a política de consequências.

143. Anteriormente, identificou-se que, do ponto de vista normativo, as organizações estão alinhadas às diretrizes vigentes, com as regras consideradas necessárias para mitigar riscos presentes nos regimentos atuais ou naqueles que estão prestes a entrar em vigor.

144. Passa-se, portanto, a analisar se as organizações auditadas praticam cada uma das premissas. Ressalva-se que os números apresentados retratam o momento em que os dados foram coletados pela equipe de auditoria (setembro de 2024).

145. Além disso, como descrito na metodologia, é importante lembrar que as conclusões da equipe de auditoria são baseadas na análise das respostas enviadas pelos auditados, nas informações obtidas durante conversas **online** e presenciais e nos testes substantivos (que incluíram a coleta **in loco** de amostra, por organização, com cinco planos de entrega – quando aplicável –, dez planos de trabalho e dez termos de ciência e responsabilidade (peças 54 a 77).

146. **Dispensa do controle de frequência.** A primeira premissa é a de que os trabalhadores precisam estar sujeitos a algum tipo de controle: por frequência (ponto), por metas (PGD) ou ambos.

147. Os números das organizações auditadas indicam que todas cumprem esse quesito. A única ressalva são sete trabalhadores da CGU que estão em regime de teletrabalho parcial e não aderiram ao PGD. O grupo, que representa 0,3% das 2.231 pessoas que compõem a força de trabalho da organização, é composto por quatro médicos e três advogados da União, e seus trabalhos são controlados em sistemas próprios.

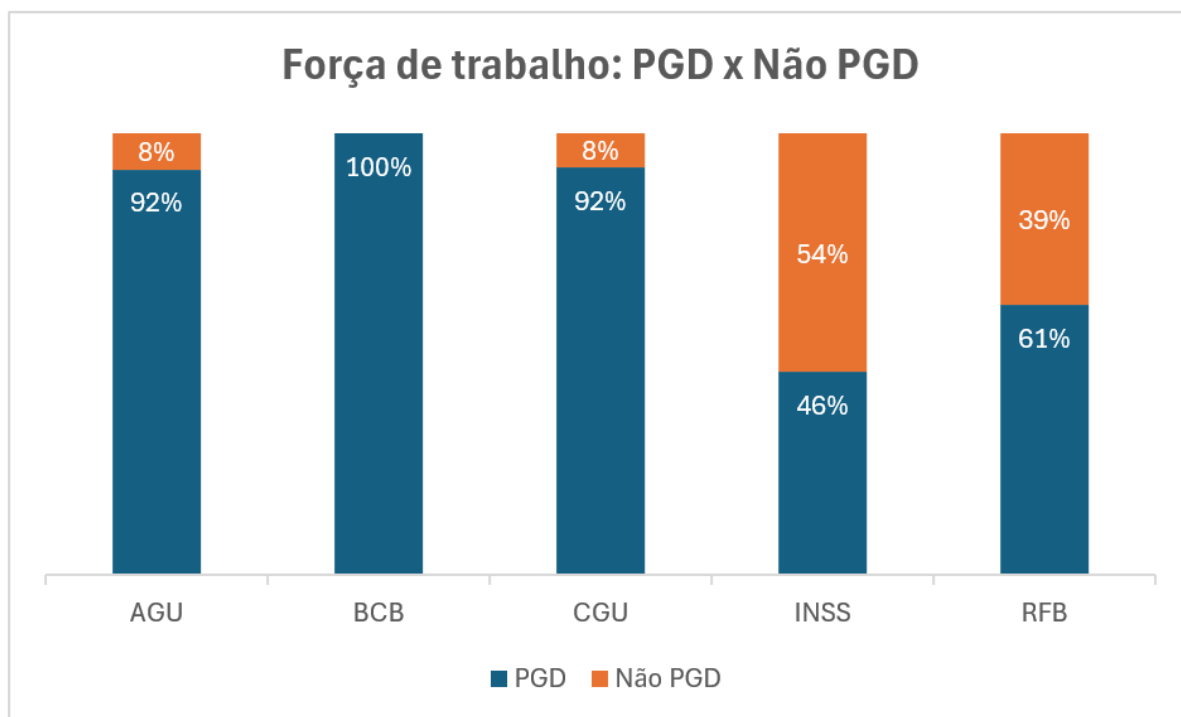
148. Os dois quadros e os dois gráficos a seguir conferem panorama sobre a distribuição da força de trabalho por modalidade e regime (presencial, teletrabalho parcial ou teletrabalho integral) e a adesão ao PGD nas organizações auditadas.

*Quadro 11. Força de trabalho: total de trabalhadores em PGD*

Regime	AGU	BCB	CGU	INSS	RFB
PGD	3580	3623	2060	8780	10733
Não PGD	316	0	171	10334	6831
<b>Total</b>	<b>3896</b>	<b>3623</b>	<b>2231</b>	<b>19114</b>	<b>17564</b>

*Fonte: elaboração própria a partir de informações dos auditados*

*Figura 6. Força de trabalho: percentual vinculado e não vinculado ao PGD*



*Fonte: elaboração própria a partir de informações dos auditados*

149. Em termos absolutos, AGU, BCB e CGU são organizações menores, com cerca de 2 mil a 3,6 mil servidores. Por outro lado, o INSS e a RFB, devido à capilaridade de atendimento e fiscalização, variam entre 17,5 mil e 19 mil trabalhadores.

150. O BCB é o único que adotou o PGD como regra para todos os servidores, logo, 100% de sua força de trabalho desempenha atividades integralmente dentro do programa de gestão de desempenho. Por esse motivo, a organização 'não entendeu ser necessária a criação de controles específicos para monitorar quantos estão em regime presencial, em teletrabalho integral ou híbrido', pois acredita que o foco deve ser a gestão por resultados sem que isso dependa da modalidade ou do regime do trabalho. Atualmente, portanto, a informação sobre o local em que a atividade está sendo realizada é conhecida por gestores imediatos e servidores, mas não de forma consolidada pela administração central.

151. No caso da AGU e da CGU, embora as normas atuais não obriguem os trabalhadores a aderirem ao PGD, 92% participam. Na CGU, não há controle por ponto desde julho de 2021, assim, apenas 171 pessoas não estão em PGD: 146 ocupantes de funções ou cargos comissionados a partir do nível 11.13, dezoito motoristas, quatro médicos e três advogados da União. Já em relação à AGU, vale destacar que a minuta da nova portaria prevê como obrigatória a participação no PGD para todos os servidores e contratados.

152. Quanto ao INSS e à RFB, os percentuais da força de trabalho em PGD são de 46% e 61%, respectivamente. No INSS, contudo, 20,6% das pessoas que estão fora do PGD são avaliadas por meta, porque atuam em Central de Análise de Benefício, área finalística do órgão, cujas atividades estão

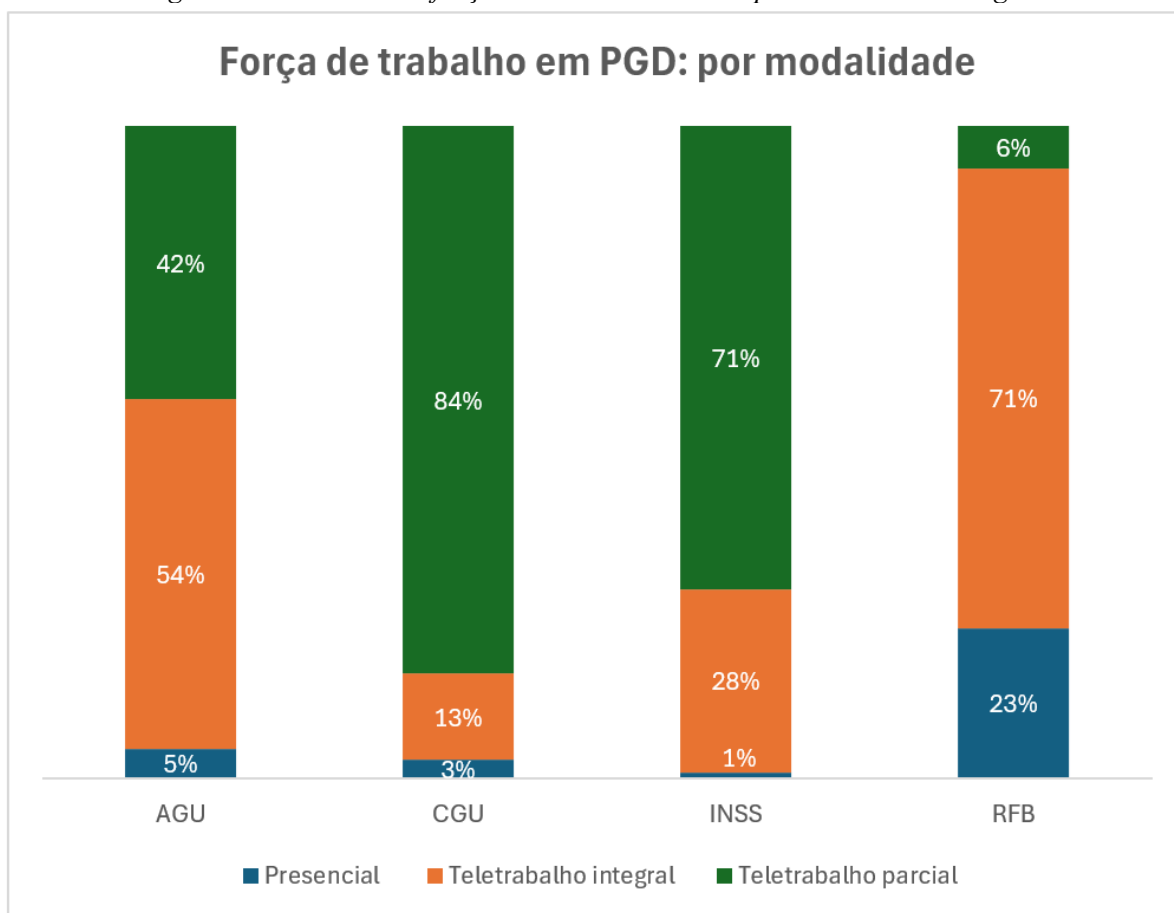
parametrizadas.

Quadro 12. Força de trabalho em PGD por modalidade e regime

PGD	AGU	BCB	CGU	INSS	RFB
Presencial	164	-	58	73	2472
Teletrabalho integral	1916	-	273	2478	7574
Teletrabalho parcial	1500	-	1729	6229	687
<b>Total</b>	<b>3580</b>	<b>3263</b>	<b>2060</b>	<b>8780</b>	<b>10733</b>

Fonte: elaboração própria a partir de informações dos auditados

Figura 7. Percentual da força de trabalho em PGD por modalidade e regime



Fonte: elaboração própria a partir de informações dos auditados

153. Em um recorte apenas do grupo que aderiu ao PGD nas cinco organizações, em nenhuma predomina a modalidade presencial – AGU, CGU e INSS, inclusive, contam poucos trabalhadores nessa modalidade (5%, 3% e 1%, respectivamente). Na CGU e no INSS, predomina o teletrabalho parcial (84% e 71%, respectivamente). E, na AGU e na RFB, a maioria das pessoas que aderiram ao programa de gestão por desempenho está em teletrabalho integral (54% e 71%, respectivamente). A Receita é a que conta com menos trabalhadores em teletrabalho parcial.

154. Em resumo, constata-se que as organizações cumprem o esperado: quando não controlam a frequência de seus trabalhadores por meio de ponto (casos de teletrabalho parcial e integral), adotam o controle por entregas e metas (via PGD).

155. **TCR.** Outra premissa é de que a adesão ao PGD requer que o agente público assine termo de

ciência e responsabilidade em que pactua com a organização as regras de participação, como responsabilidades, modalidade de execução e canais de comunicação a serem usados. Conforme as informações repassadas pelas organizações, todas cumprem integralmente a formalidade.

156. Quanto ao conteúdo, os TCRs também atendem aos requisitos formais. Como é possível perceber no exemplo abaixo (AGU), são documentos padronizados (os participantes assinam termos iguais). No caso do Banco Central, destaca-se que quem realiza teletrabalho no exterior precisa assinar um segundo TCR, específico para a modalidade.

Figura 8. Modelo de TCR utilizado pela AGU

**Termo de Ciência e Responsabilidade**

Para os devidos fins declaro que:

Estou ciente do disposto na Portaria Normativa AGU Nº 17, de 16 de Julho de 2021;

Atendo às condições para participação no Programa de Gestão e Desempenho;

Comparecerei às instalações físicas da instituição sempre que convocado com antecedência mínima de 05 (cinco) dias, quando a atividade for realizada em teletrabalho;

Responsabilizo-me pelo cumprimento das atividades desse plano de pactuação, e assumo as atribuições que por ele me foram outorgadas;

Assumo a responsabilidade pela aquisição e manutenção da infraestrutura necessária ao cumprimento das minhas atribuições, inclusive àquelas relacionadas à segurança da informação, quando executar o programa na modalidade teletrabalho;

Estou ciente de que a minha participação no Programa de Gestão e Desempenho não constitui direito adquirido, podendo ser revogado em caso de haver quaisquer das hipóteses legais ou normativas de desligamento;

Estou ciente da vedação de pagamento de determinadas vantagens, por ausência de justificativa para o recebimento dessas quando a atividade for realizada em teletrabalho;

Estou ciente da vedação de outorga a terceiros da execução de trabalhos acordados como parte das metas;

Estou ciente, de acordo e me responsabilizo pelas informações declaradas, incluindo as hipóteses de participação, vedações e responsabilidades nos termos da Portaria Normativa AGU Nº 17, de 16 de Julho de 2021.

**Aprovação**

☒ Aprovado pelo Gestor

☒ Aceite dos Termos de Ciência e Responsabilidade.

☒ Aprovado pelo Servidor

Fonte: AGU

157. **Plano de entrega.** O objetivo do plano de entregas é definir e organizar as metas e os prazos das entregas que a unidade de execução deve alcançar em um período específico, estabelecendo os produtos ou serviços a serem entregues, bem como os respectivos demandantes e destinatários. Esse plano orienta as atividades da equipe e alinha os esforços ao planejamento institucional, assegurando que as contribuições da unidade estejam diretamente ligadas às estratégias e prioridades organizacionais.

158. Por ser novidade prevista na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, nem todas as organizações auditadas o implementaram, caso do INSS e da RFB. Contudo, ambas indicam que a adaptação está prevista na nova normativa.



Figura 9. Planos de entrega por organização auditada



Fonte: elaboração própria a partir de informações dos auditados

159. A AGU utiliza o instrumento em 90% das unidades (1.204 de 1.333), chamado de ‘plano de execução da unidade (PEE)’. Este plano contempla a identificação de titulares, gestores e participantes do programa de gestão; orientações para elaboração do plano de pactuação individual – PPI (nome dado ao plano de trabalho); indicadores de desempenho; metas; e regras para atividades presenciais e em teletrabalho.

160. A avaliação ocorre, no máximo, a cada semestre, por meio do documento chamado ‘relatório de resultados’, elaborado pelo gestor com informações advindas das avaliações de cumprimento dos PPIs realizadas pelos chefes imediatos, contendo aferição dos resultados alcançados. A norma atual prevê divulgação de informações atualizadas trimestralmente.

161. Além disso, a AGU informa que, na nova portaria, além do relatório de resultados, está prevista a criação de instrumento denominado ‘avaliação do plano de execução da unidade’, que considerará a qualidade das entregas, o cumprimento dos prazos e o alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição.

162. A CGU, por sua vez, criou seus planos de entrega em agosto de 2024, para todas as unidades em nível de coordenação-geral e equivalentes, como preparação para a implementação do novo PGD. Na definição dos planos, as entregas devem refletir o planejamento estratégico e a execução da cadeia de valor da CGU. Ademais, projetos estratégicos têm destaque nos planos, sendo monitorados pela secretaria-executiva da instituição.

163. O acompanhamento geral dos planos de entrega é realizado pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, que desenvolveu painel de informações para o monitoramento diário da evolução dos trabalhos em toda a CGU. Além disso, mensalmente, é elaborado relatório consolidado com as entregas realizadas no mês anterior e as previstas para o mês seguinte, além da situação dos principais indicadores institucionais. Esse documento é direcionado à alta direção, fornecendo informações para o alinhamento sobre iniciativas e desempenho de todas as áreas.

164. Por fim, o Banco Central criou plano de entregas para todas as unidades em nível de gerência, relacionando-as com o Plano Estratégico Institucional (PEI), objetivos estratégicos da organização ou objetivos táticos e operacionais de cada unidade, derivados dos seus processos de trabalho previstos na cadeia de valor do BCB. Para cada entrega, há identificador único, nome, área executora, descrição, demandante, destinatário, datas de início e fim, valor da meta e descrição meta. Os resultados são registrados e avaliados por meio de sistema próprio. No entanto, como ainda nenhum ciclo foi concluído, a organização informou não haver resultados documentados para apresentar.

165. De forma resumida, percebe-se que a AGU, a CGU e o BCB possuem sistemática de confecção e avaliação de planos de entrega, elo importante da cadeia que busca garantir que a carga horária de trabalho prevista para cada participante do PGD reflita em resultados institucionais previamente planejados. INSS e RFB ainda não implementaram tal instrumento.

166. **Plano de trabalho.** O plano de trabalho é o instrumento central na dinâmica do PGD. Sua função é alocar a carga horária do participante de forma estruturada para contribuir, direta ou indiretamente, com o plano de entregas da unidade de execução e, conseqüentemente, com os objetivos organizacionais. Além disso, estabelece critérios para monitoramento e avaliação do desempenho.

167. Do ponto de vista formal, todos os servidores que aderiram ao programa de gestão desempenho nas organizações auditadas possuem plano de trabalho formalizado.

168. Quanto ao conteúdo, o quadro abaixo sintetiza a análise, por órgão auditado, dos principais itens esperados em um plano de trabalho.

*Quadro 13. Atributos do plano de trabalho*

<b>Indicador</b>	<b>AGU</b>	<b>BCB</b>	<b>CGU</b>	<b>INSS</b>	<b>RFB</b>
Prevê data de início e de término?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Distribui a carga horária disponível no período, identificando o percentual destinado à realização dos trabalhos?	Não	Sim	Sim	Parcial	Sim
Descreve os trabalhos a serem realizados?	Sim	Sim	Sim	Parcial	Sim
Vincula os trabalhos a entregas da unidade; ao adequado funcionamento administrativo ou à gestão de equipes e entregas; ou a entregas de outras unidades, órgãos ou entidades?	Parcial	Sim	Parcial	Parcial	Parcial
São avaliados com frequência, seguindo critérios pré-estabelecidos e escala padronizada?	Parcial	Sim	Parcial	Parcial	Parcial
Utiliza sistema informatizado para gestão dos planos de trabalho?	Sim	Sim	Sim	Parcial	Sim

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

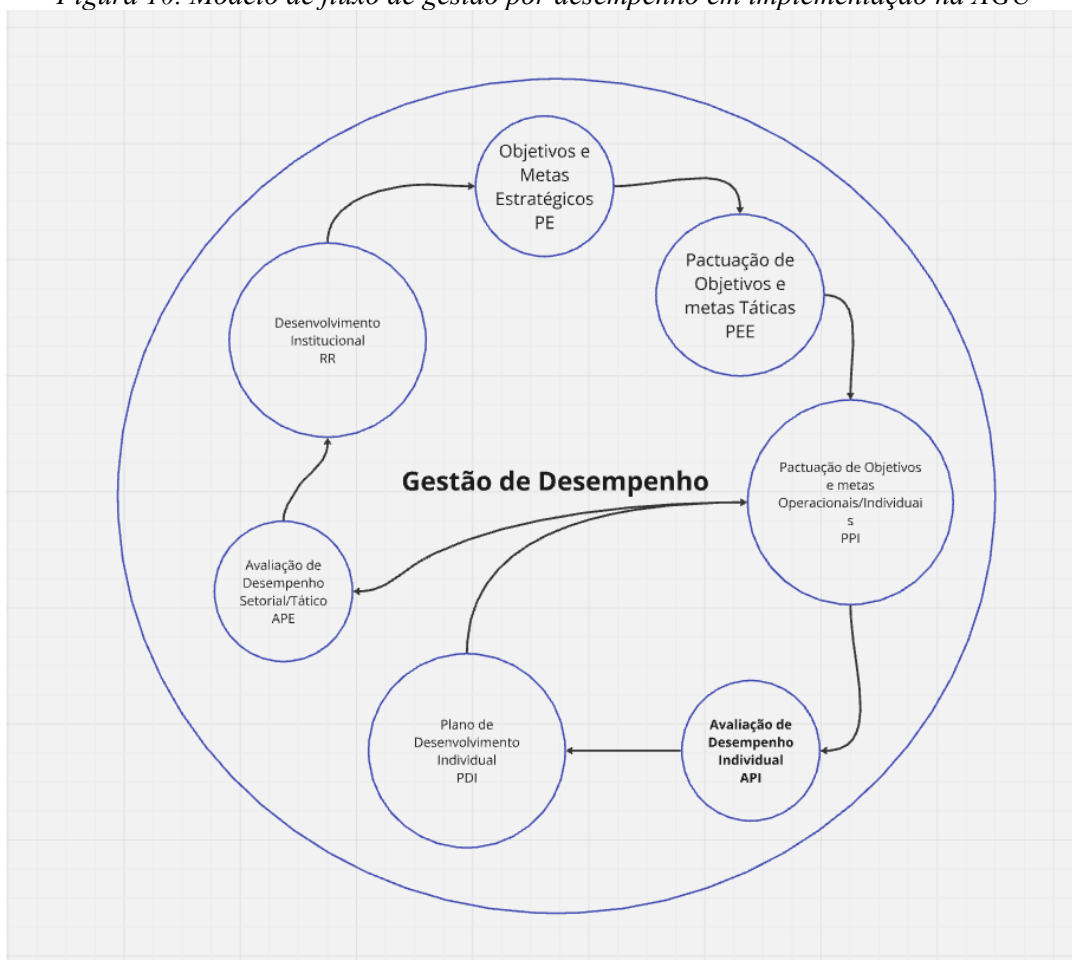
169. Portanto, quanto ao conteúdo dos planos de trabalho, o Banco Central adere integralmente a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, o que coaduna com o fato de ser o único órgão que publicou normativo adaptado à norma.

170. A CGU e a RFB também demonstram aderência, contudo, tendo em vista que não publicaram novo normativo, ainda não utilizam os critérios de avaliação padronizados pela IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023. Além disso, os trabalhos definidos no plano não são vinculados a plano de entrega. Na CGU, a utilização de planos de entrega estava em seu primeiro ciclo de teste no momento da auditoria. Na RFB, ainda não havia plano de entrega (mesmo assim, já existia vinculação a objetivos estratégicos ou a processos de trabalho).

171. A AGU, embora não esteja submetida à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, demonstra estar no caminho de adequação às principais diretrizes. Atualmente, a descrição dos trabalhos ocorre no sistema Sapiens, não no documento do plano de trabalho. Além disso, a vinculação das tarefas a serem executadas pelos servidores é um processo de trabalho preponderante. A avaliação parametrizada em sistema considera tarefas finalizadas dentro do prazo, não necessariamente a qualidade da entrega – essa ocorre apenas de forma textual em processo administrativo específico.

172. O órgão informa que, a partir da publicação da nova portaria, serão estabelecidas metas para as entregas (quantitativas, qualitativas ou baseadas em prazos), alinhadas aos objetivos institucionais e à cadeia de valor da AGU, com prazos claros. Como evidência, além da minuta da portaria, apresenta telas do sistema atualizado para o novo padrão e o modelo de fluxo a seguir.

Figura 10. Modelo de fluxo de gestão por desempenho em implementação na AGU



Fonte: AGU

173. No INSS, o atingimento da maioria dos indicadores é considerado parcial porque o acompanhamento da produtividade dos servidores que aderiram ao PGD (8.780 pessoas) é realizado por dois sistemas. Na área finalística (7.429 pessoas – 85% do total), que analisa pedidos de benefícios feitos pelos cidadãos, adota-se sistema de gestão de produtividade com atividades bem metrificadas. Contudo, na área meio (1.351 pessoas – 15% do total), o processo é conduzido e monitorado pelo SEI, o que dificulta a geração de valores quantitativos, visto que essas informações ficam em documentos, não em campos estruturados. Além disso, as atividades da área meio, conforme a própria organização, carecem de mapeamento que permita avaliação padronizada.

174. Em linhas gerais, constata-se que os órgãos auditados implementaram ou estão em fase de implementação do instrumental necessário para que os planos de trabalho cumpram sua função de garantir que a carga horária disponível dos trabalhadores que aderiram ao PGD (incluída aqui modalidade teletrabalho) seja utilizada de forma eficaz e gere resultados institucionais condizentes com o esperado.

175. **Sistema e avaliação.** Soma-se a esse ferramental a necessidade de avaliação frequente e padronizada das informações de gestão do trabalho em sistema informatizado, instrumento necessário para que eventuais desvios possam ser detectados e corrigidos tempestivamente.

176. Conforme visto acima, o BCB implementou processo de avaliação alinhado com a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023. CGU e RFB, embora não adotem a escala qualitativa padronizada pela norma, avaliam de forma sistemática os trabalhadores que aderiram ao PGD. A AGU, por sua vez, avalia de maneira parametrizada as tarefas finalizadas dentro do prazo. Mesmo não submetida à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, a minuta de sua nova norma contempla a adoção da escala qualitativa padronizada. Por fim, o INSS avalia de forma sistemática 85% dos trabalhadores em PGD (aqueles que atuam na área finalística), mas não mensura por metas os resultados dos outros 15% (área meio).

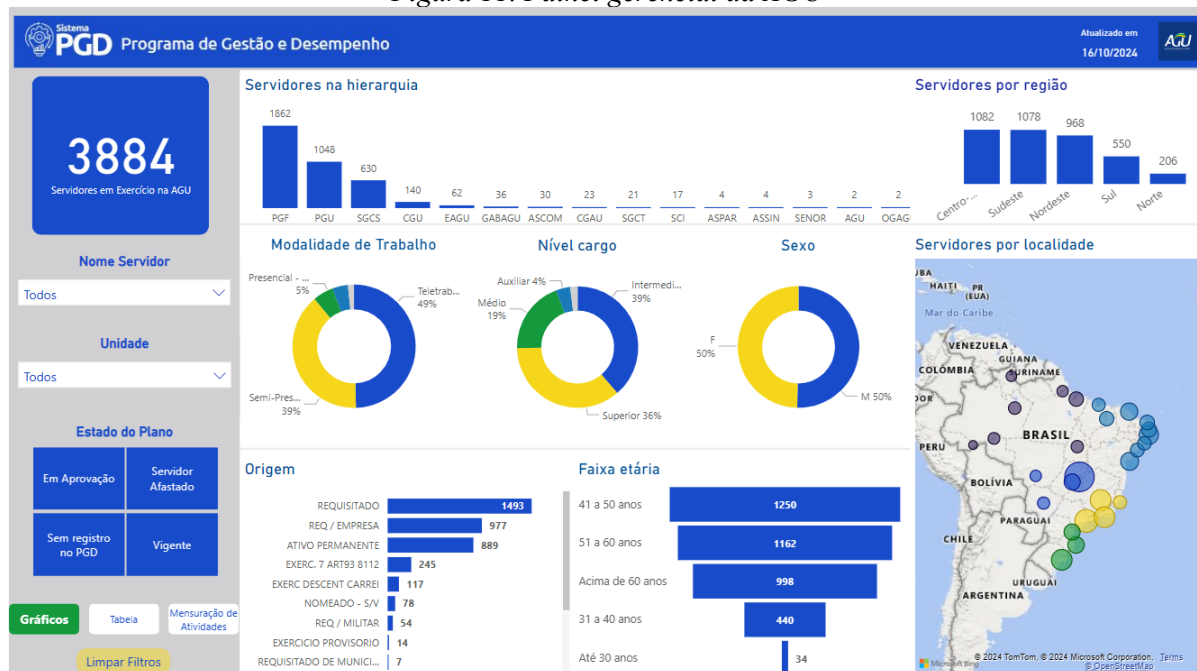
177. Quanto aos sistemas informatizados, todos os órgãos possuem plataformas desenvolvidas e em funcionamento para a gestão do PGD – ressalva-se que, no caso do INSS, está em desenvolvimento módulo

informatizado para adequação à IN MGI 24/204, contudo não deve ficar pronto antes do prazo máximo de adaptação à instrução normativa.

178. Os testes substantivos confirmaram que os sistemas dos auditados permitem a rastreabilidade do histórico dos planos de trabalho, das metas estabelecidas e das avaliações recebidas e há painéis gerenciais que possibilitam o acompanhamento gerencial, favorecendo a detecção rápida de situações-problema.

179. No painel da AGU (Figura 11), destaca-se que, em 16/10/2024, dos 3.884 servidores em exercício, 5% estavam em trabalho presencial, 39% estavam em trabalho semipresencial e 49% estavam em teletrabalho total, revelando a importância da modalidade não presencial (95%). O painel permite o acompanhamento detalhado por servidor e por unidade.

Figura 11. Painel gerencial da AGU

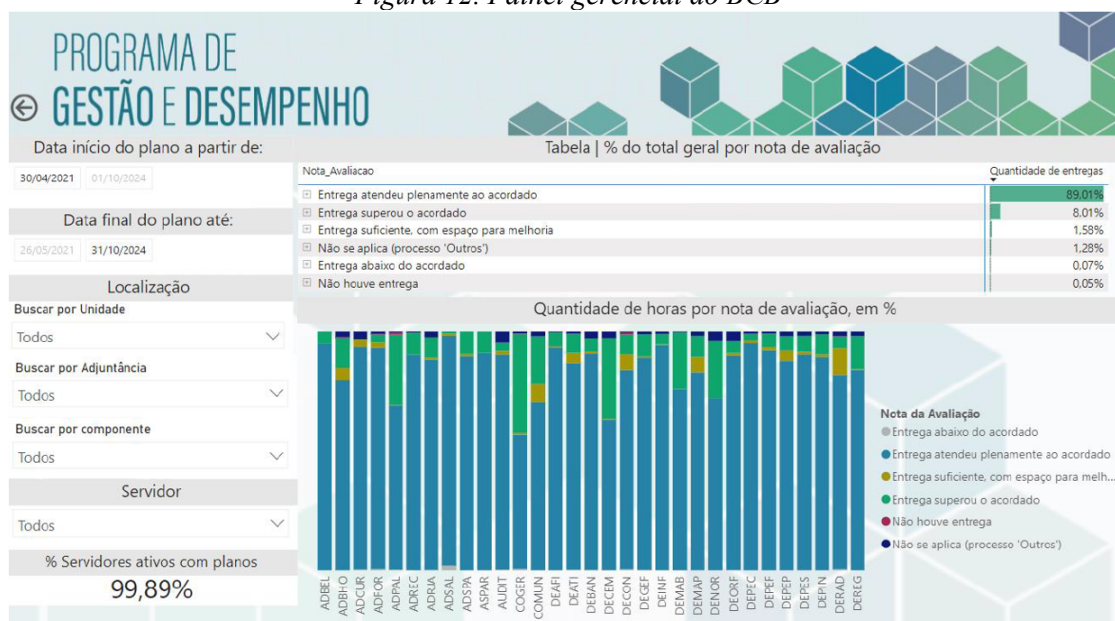


Fonte: AGU

180. No painel do BCB (Figura 12), destaca-se que 99,89% dos servidores já tinham plano de trabalho registrado e que a qualidade das entregas pode ser avaliada desde o nível institucional, passando pelas unidades e subunidades e chegando ao trabalhador individual.



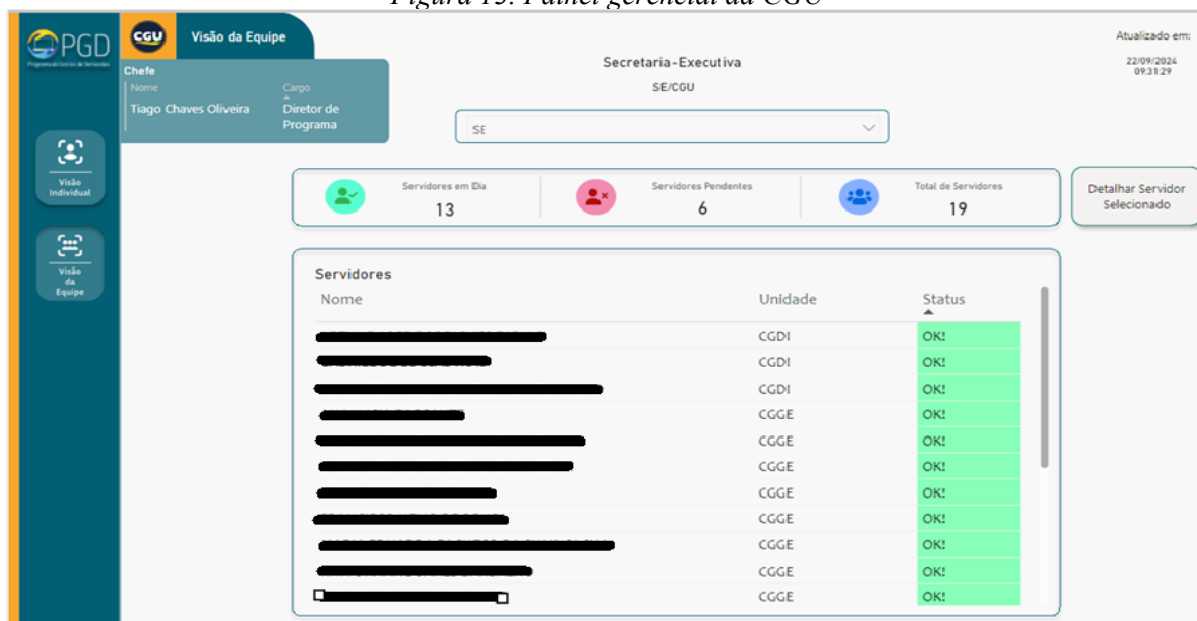
Figura 12. Painel gerencial do BCB



Fonte: BCB

181. No painel da CGU (Figura 13), destaca-se a possibilidade de ter uma visão de cada equipe, colocando foco no chefe imediato, responsável pelas entregas de unidade.

Figura 13. Painel gerencial da CGU



Fonte: CGU

182. **Política de consequências.** Essa é a última premissa relacionada ao compromisso de indivíduos em teletrabalho e de unidades da organização com as metas organizacionais. A função da política de consequências é estabelecer medidas corretivas para os casos em que os participantes do PGD não cumpram adequadamente os planos de trabalho. Quando o desempenho é avaliado como inadequado, conforme a IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, a política deve prever ações de melhoria, compensação de carga horária e, em alguns casos, desconto na remuneração.

183. Entre as organizações auditadas, o BCB é a única que adota integralmente a política de consequências nos moldes previstos pela IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023. Conforme dados de seu painel gerencial (Figura 12), em 0,05% dos planos de trabalho criados desde a instituição do PGD, houve

atividades com 'não entrega', demandando que o plano de trabalho do período subsequente previsse a compensação correspondente. No entanto, segundo a instituição, esses dados são anteriores à normatização atual (Resolução BCB 480, de 13 de junho de 2024), motivo pelo qual 'ainda não houve nenhum caso de não entrega que devesse ser tratado desde a sua publicação'. Além disso, 0,07% tiveram entregas abaixo do esperado, o que requer pactuação de ações de melhoria a serem observadas pelo participante.

184. Quanto às demais, embora não sigam os moldes previstos na IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, há algum tipo de regramento sobre consequências pelo não atingimento das metas pactuadas.

185. Na AGU, a portaria atual prevê a possibilidade de desligamento do participante do programa de gestão nas hipóteses de inexecução ou execução parcial do plano de trabalho. O órgão informa não manter registro centralizado das aplicações da política de consequências, mas evidência caso de abertura de processo administrativo disciplinar por descumprimento de tarefas. Destaca-se que a minuta com o novo regramento se amolda aos ditames principais da IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023.

186. Na CGU, embora não haja alinhamento completo, a portaria atual prevê consequências semelhantes às indicadas na IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023. Reiteradas avaliações de qualidade 'regular' (ou equivalente) devem resultar em plano de ação a ser desenvolvido pela unidade administrativa demandante, com ciência da chefia imediata, visando à melhoria da qualidade dos trabalhos executados pelo participante. Nas hipóteses de entrega parcial, não entrega ou de avaliação de qualidade 'insatisfatório' (ou equivalente), o participante em PGD não tem registrada a carga horária que seria necessária para a finalização do resultado, salvo por motivo devidamente justificado e mediante decisão fundamentada da chefia demandante, que poderá ser compensada ou não, conforme o caso. Para alguns casos, também já está previsto desconto proporcional na remuneração e celebração de termo de ajustamento de conduta. Nos últimos doze meses, três servidores tiveram descontos em suas remunerações em função da política de consequências.

187. No INSS, a portaria atual prevê como consequência o desligamento do PGD – caso o participante atinja menos de 80% das metas de forma injustificada ou atinja entre 80% e 100% das metas por três meses dentro do ano civil. Além disso, os profissionais estão sujeitos a avaliações qualitativas, e o desempenho insatisfatório repetido pode resultar no afastamento compulsório do teletrabalho. No entanto, em decorrência do Termo de Acordo de Greve 1/2022, disciplinado pela Portaria Pres/INSS 1.451/2022, ficou 'suspensa o desligamento, por não atingimento de metas, dos servidores em programas de gestão' (art. 5º). Assim, desde dezembro de 2022, não há registros de desligamento por insuficiência de desempenho.

188. Por fim, a portaria atual da RFB também prevê o desligamento do PGD como consequência do não atingimento de metas. A organização não informa se houve algum caso de aplicação nos últimos doze meses e afirma que o novo regramento estará alinhado à IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023.

189. **Fechamento.** Tendo em vista a extensão e a centralidade desta subquestão, recapitula-se de maneira condensada os principais achados neste tópico:

- a. Dispensa do controle de frequência: as organizações cumprem a premissa esperada: quando não controlam a frequência de seus trabalhadores por meio de ponto (casos de teletrabalho parcial e integral), adotam o controle por entregas e metas (via PGD);
- b. TCR: as organizações cumprem a formalidade de assinatura e o conteúdo dos termos atende aos requisitos formais.
- c. Planos de entrega: AGU, CGU e BCB possuem sistemática de confecção e avaliação de planos de entrega, embora a AGU ainda esteja em processo de adequação à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023. INSS e RFB ainda não implementaram tal instrumento.
- d. Plano de trabalho: do ponto de vista formal, todos os servidores que aderiram ao programa de gestão de desempenho nas organizações auditadas possuem plano de trabalho formalizado. Quanto ao conteúdo, constata-se que os órgãos auditados implementaram ou estão em fase de implementação do instrumental necessário para que os planos de trabalho cumpram sua função. Ressalva-se o caso do INSS, que, em sua área meio, enfrenta dificuldades para a geração de valores quantitativos.
- e. Avaliação: BCB implementou processo de avaliação alinhado com a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023. CGU e RFB, embora não adotem a escala qualitativa padronizada pela norma, avaliam de forma sistemática todos os trabalhadores que aderiram ao PGD. AGU avalia de maneira parametrizada as tarefas finalizadas dentro do prazo, mas não a qualidade das entregas. INSS avalia de forma sistemática 85% de seus trabalhadores em PGD (aqueles que atuam na área finalística), mas não mensura por metas os resultados dos outros 15% (área meio).
- f. Sistema: todos os órgãos possuem plataformas em funcionamento para a gestão do PGD.

Ressalva-se que, no caso do INSS, está em desenvolvimento módulo para adequação à IN MGI 24/204, contudo, estima-se que a implementação não ocorra dentro do prazo máximo de adaptação à instrução normativa.

g. Política de consequências: Entre as organizações auditadas, o BCB é a única que adota a política de consequências nos moldes previstos pela IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023. Quanto às demais, embora não sigam integralmente a IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, possuem algum tipo de regramento sobre consequências pelo não atingimento das metas pactuadas, a principal delas o desligamento do PGD. Ressalva-se que, no INSS, em decorrência do Termo de Acordo de Greve 1/2022, disciplinado pela Portaria Pres/INSS 1.451/2022, está suspenso, desde dezembro de 2022, 'o desligamento, por não atingimento de metas, dos servidores em programas de gestão', contudo, a minuta de portaria do órgão prevê adequação aos termos da IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023.

190. **Riscos.** Mesmo com o ferramental demonstrado, em relação ao compromisso de indivíduos em teletrabalho e de unidades da organização com as metas organizacionais, há dois riscos relevantes identificados pela equipe de auditoria e que merecem atenção dos gestores.

191. O primeiro deles é o microgerenciamento. Na IN SGP/ME 65/2020, precursora da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, havia foco em 'atividades' a serem realizadas pelo participante. Conforme o MGI, no entanto, a prática demonstrou que tal termo podia levar à sobrecarga tanto para o trabalhador, que precisaria registrar muitas atividades, quanto para o gestor, que teria de avaliá-las. Diante disso, a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 passou a centrar na contribuição do trabalhador aos objetivos institucionais, buscando relacionar, percentualmente, a carga horária disponível à realização de trabalhos vinculados a entregas.

192. Portanto, é necessário que gestores estejam atentos para evitar o microgerenciamento, concentrando-se na contribuição dos trabalhadores aos objetivos institucionais e não em atividades excessivamente detalhadas. Trabalhadores que aderiram ao PGD devem focar em resultados e entregas significativas, alinhando suas tarefas ao cumprimento das metas estabelecidas, o que promove uma gestão mais eficaz e evita sobrecargas desnecessárias para ambas as partes.

193. O segundo risco é a criação de planos de trabalho com metas pouco desafiadoras, que possam ser cumpridas sem esforço dos trabalhadores correspondente às horas disponíveis no período do plano. Essa possível subutilização de recursos humanos tende a promover menos avanços para a organização do que o desejado.

194. Portanto, é necessário que as organizações adotem práticas de gestão que mitiguem tal risco, dividindo responsabilidades e controles, minimamente, entre chefes imediatos, área de gestão de pessoas e auditoria interna, a exemplo do que preconiza o Modelo das Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos (<https://iiaibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>).

### 3.3.4 Transparência dos indicadores

195. Na questão 3.3 pergunta-se: '**Esses indicadores são publicados e divulgados, inclusive na forma de dados abertos?**'.

196. Ao longo da auditoria, a equipe percebeu que as respostas à presente questão são iguais àquelas dadas à pergunta 4.2 ('Esses resultados são publicados e divulgados, inclusive na forma de dados abertos?'). Portanto, optou-se por realizar a análise das respostas de forma conjunta no item que descreve a análise das respostas à pergunta 4.2.

### 3.3.5 Conclusão

197. Embora o teletrabalho seja visto de maneira positiva em termos de potencial para melhorar indicadores, mesmo as organizações que vislumbram tais impactos não demonstram ter adaptado (ou criado) indicadores para mensurar exclusivamente os benefícios da modalidade. Isso porque, como regra, sua avaliação pode ser complexa devido à influência de variáveis externas.

198. Conclui-se, portanto, que as organizações focam seus indicadores na mensuração de desempenho sem necessariamente isolar a variável teletrabalho. Em outras palavras, são indicadores relacionados diretamente ao PGD, o que inclui todas as modalidades e seus regimes: presencial, teletrabalho parcial e teletrabalho integral.

199. Nesse contexto, os indicadores principais são justamente aqueles previstos no regramento do programa de gestão de desempenho para mensurar o compromisso de indivíduos e de unidades da organização com as metas institucionais: dispensa do controle de frequência vinculada à adesão ao PGD; assinatura de TCR; execução, avaliação e monitoramento de planos de entrega e planos de trabalho;

existência de sistema para gerir o programa; criação e aplicação de política de consequências; e transparência dos resultados.

200. Em linhas gerais, os órgãos auditados demonstraram ter implementado (BCB) ou estar em fase final de implementação de tal ferramental (AGU, CGU, INSS e RFB). Em relação a estes quatro, é necessário que ocorra o desfecho do processo de adaptação à IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e à IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, com atenção especial ao INSS, em que se constatou indícios de possível atraso.

201. Mesmo com a efetivação de tais controles, a equipe de auditoria identificou dois riscos que demandam atenção: o microgerenciamento dos planos de trabalho; e a criação de planos de trabalho com metas pouco desafiadoras.

### 3.4 Perspectiva: Resultados

202. Na perspectiva de 'Resultados', examina-se a seguinte questão: **'Há evidências de efeitos positivos ou negativos da adoção do teletrabalho?'**

- Os efeitos positivos ou negativos da adoção de teletrabalho são avaliados, demonstrados e, em caso de efeitos negativos, mitigados?
- Esses resultados são publicados e divulgados, inclusive na forma de dados abertos?
- Foram identificadas evidências de que o teletrabalho: a) melhora a prestação de serviços aos usuários; ou b) traz prejuízos à prestação de serviços aos usuários?

#### 3.4.1 Critérios

203. Como apontado anteriormente na perspectiva 'Indicadores', a CF/88, em seu art. 37, § 16, ressalta que órgãos e entidades da Administração Pública devem primar pela entrega de resultados à sociedade.

204. Na mesma linha, o art. 4º do Decreto 9.203/2017 é específico ao estabelecer como diretriz da governança pública **encontrar soluções tempestivas e inovadoras** para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades, **modernizar a gestão pública e manter processo decisório orientado por evidências**.

205. Nesse contexto, passados quatro anos do início da pandemia de Covid-19 e, conseqüentemente, da adoção em larga escala do teletrabalho na Administração Pública federal, busca-se compreender se foram colhidas pelos gestores evidências de **efeitos positivos ou negativos da adoção da modalidade**.

#### 3.4.2 Efeitos do teletrabalho

206. Ao analisar as respostas dos auditados para as perguntas 4.1 e 4.3, a equipe de auditoria entendeu ser mais adequado evidenciar os principais achados de forma agrupada em um único tópico, o que se faz a seguir. A análise da pergunta 4.2, portanto, virá logo em seguida.

207. Na questão 4.1, pergunta-se: **'Os efeitos positivos ou negativos da adoção de teletrabalho são avaliados, demonstrados e, em caso de efeitos negativos, mitigados?'**

208. Na questão 4.3, pergunta-se: **'Foram identificadas evidências de que o teletrabalho: a) melhora a prestação de serviços aos usuários; ou b) traz prejuízos à prestação de serviços aos usuários?'**

209. A principal constatação é a de que não há um processo estruturado de avaliação dos efeitos específicos do teletrabalho sobre os indicadores institucionais. A posição é uníssona entre as organizações auditadas e reflete a dificuldade evidenciada anteriormente de estabelecimento de indicadores que possam isolar a variável teletrabalho.

210. Isso não significa, contudo, que as organizações não tenham indícios dos reflexos do teletrabalho. Para melhor exploração, tais indícios foram agrupados em quatro perspectivas:

- efeitos positivos ou melhora na prestação de serviços aos usuários;
- efeitos negativos ou prejuízos à prestação de serviços aos usuários;
- principais dificuldades identificadas e formas de mitigação; e
- oportunidades de melhoria do conjunto normativo.

211. **Efeitos positivos ou melhora na prestação de serviços aos usuários.** A primeira constatação é a de que, durante a pandemia de Covid-19, o teletrabalho permitiu a manutenção dos serviços públicos com baixo comprometimento da saúde dos trabalhadores.

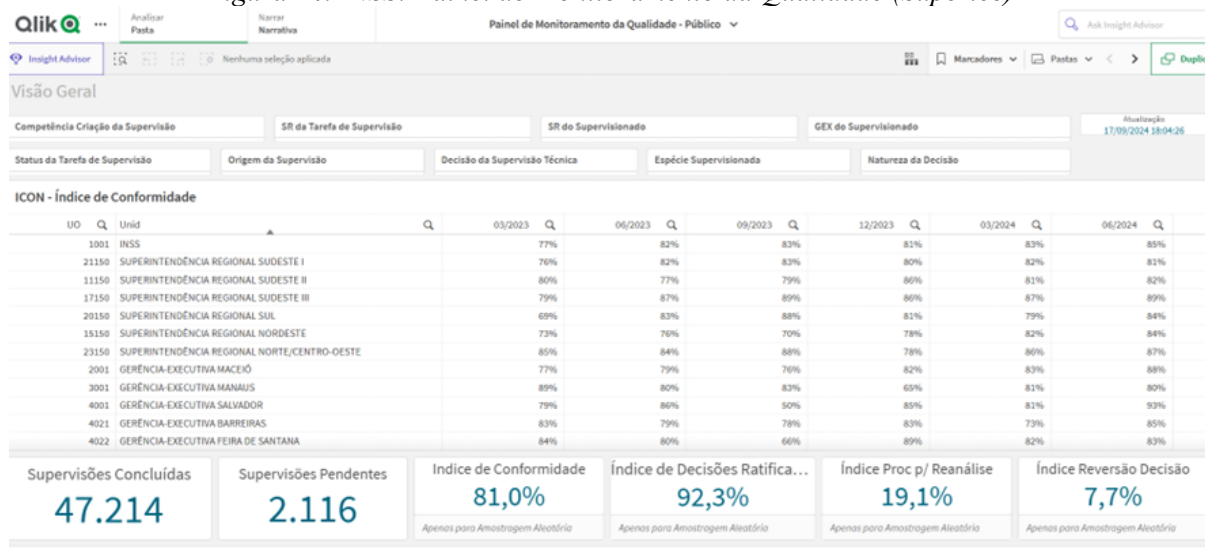
212. O Banco Central aponta que, embora não haja indicadores institucionais específicos para avaliar o impacto do teletrabalho, os indicadores de gestão do banco se mantiveram dentro dos níveis planejados e que a modalidade 'viabilizou a manutenção destes indicadores e a ampliação das entregas para a sociedade, mesmo em tempos de pandemia'. Cita como exemplo as seguintes entregas: criação e evolução do Pix; lançamento da nota de R\$ 200,00; lançamento do **open banking / open finance**; regulamentação do mercado de câmbio; primeira rodada do **sandbox** regulatório; arcabouço regulatório de finanças verdes; e



estudos avançados para a implantação do Real Digital.

213. O teletrabalho também foi responsável por catalisar a adoção da gestão por desempenho em substituição ao sistema de controle baseado em ponto, que não guarda relação necessária com entregas e alcance de estratégias organizacionais. Como exemplo, o INSS apresenta painel de monitoramento da qualidade, que reúne os principais indicadores da área finalística do órgão.

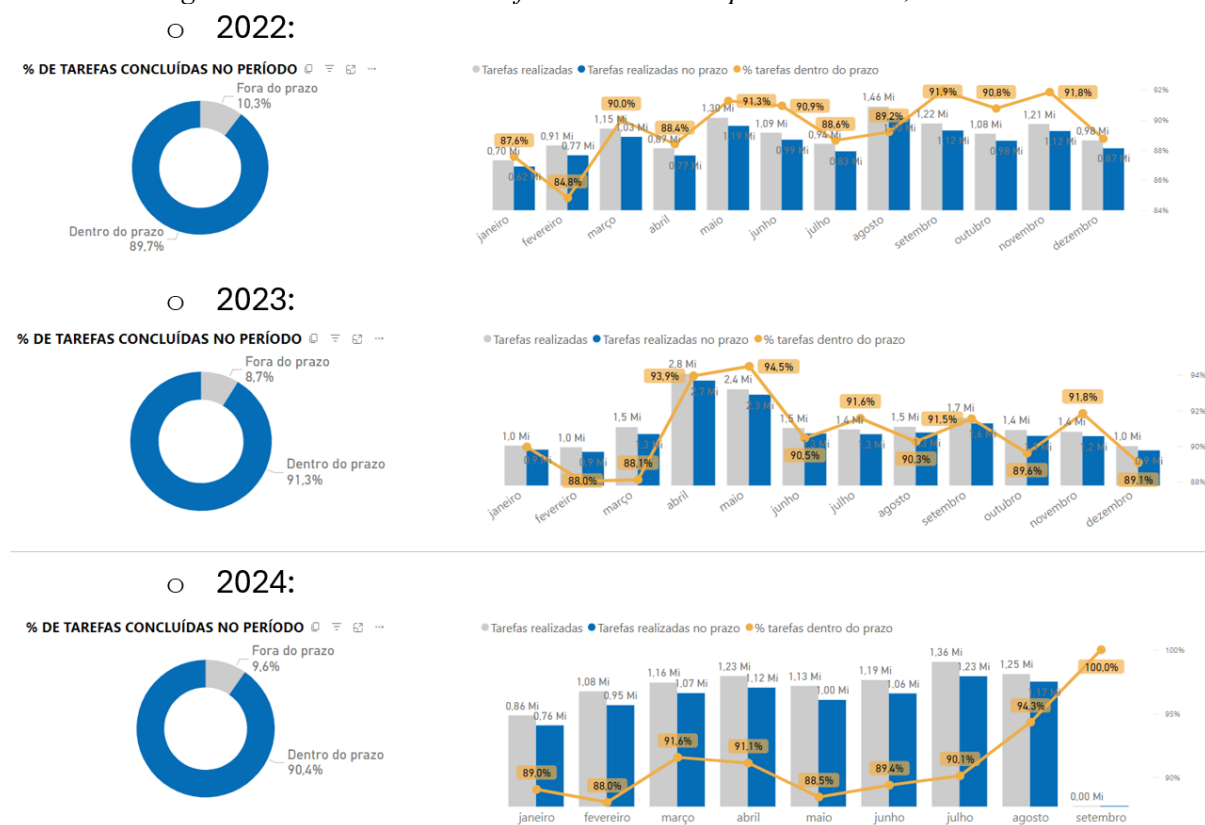
Figura 14. INSS: Painel de Monitoramento da Qualidade (Supertec)



Fonte: INSS

214. Na mesma linha, a AGU indica avaliar mensalmente e consolidar anualmente resultados dos trabalhadores em PGD, o que, segundo a organização, proporciona 'visão clara e regular do desempenho institucional em relação ao cumprimento de prazos de tarefas administrativas'.

Figura 15. PGD na AGU: tarefas concluídas no prazo em 2022, 2023 e 2024

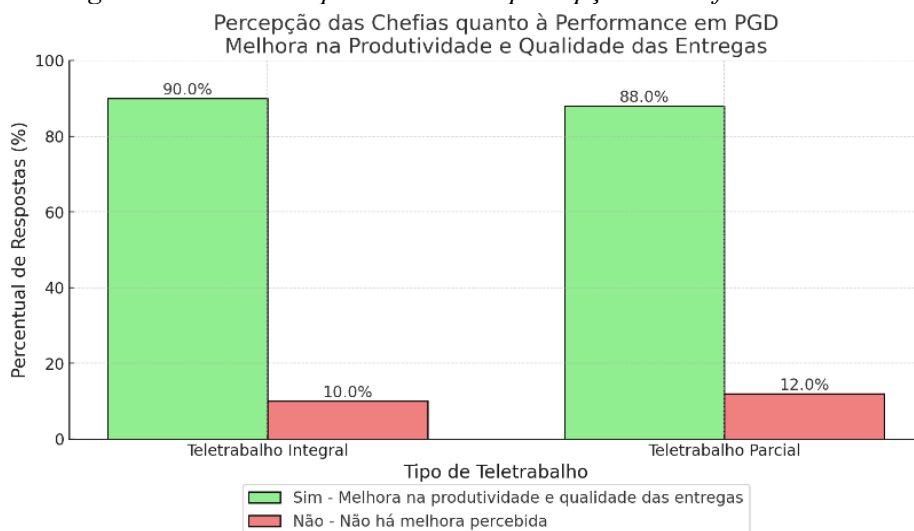


Fonte: AGU

215. A AGU ressalva, porém, que, na organização, a maior parte dos usuários afetados pelo teletrabalho são internos, tendo em vista serem servidores que atuam como intermediários entre a atividade finalística e os usuários externos. Por esse motivo, aponta que o efeito do teletrabalho é avaliado pela percepção dos usuários internos da AGU quanto à qualidade dos serviços prestados pelos servidores que atuam na modalidade.

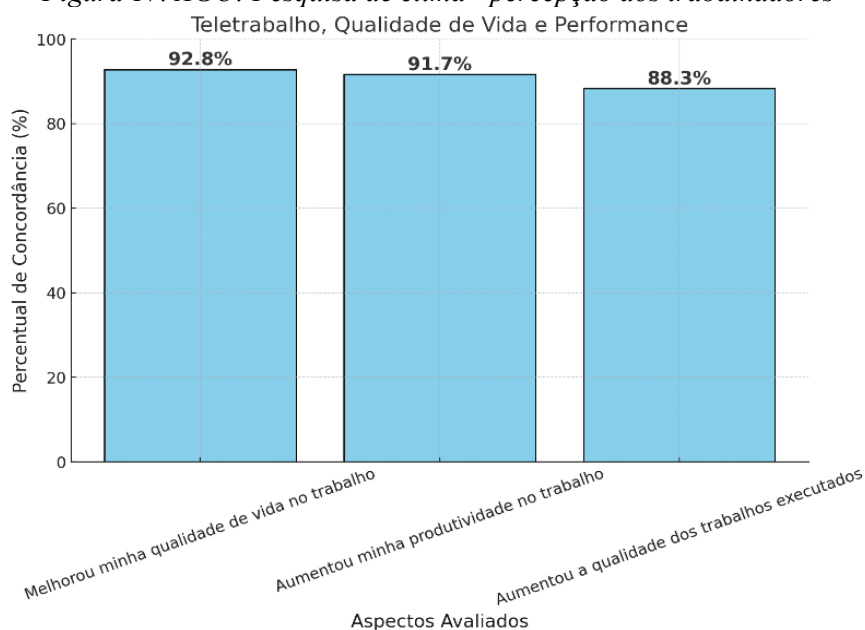
216. Os principais indicadores são resultantes de pesquisa de qualidade de vida no trabalho realizada em 2024. O primeiro deles reflete a percepção das chefias imediatas sobre a melhoria na produtividade e na qualidade das entregas e, o segundo, percepção dos próprios servidores sobre melhora na qualidade de vida.

Figura 16. AGU: Pesquisa de clima - percepção de chefias imediatas



Fonte: AGU

Figura 17. AGU: Pesquisa de clima - percepção dos trabalhadores

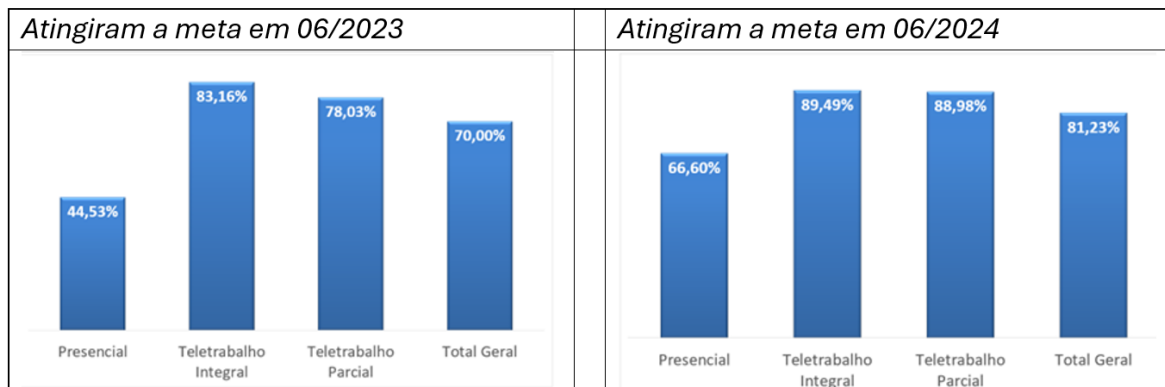


Fonte: AGU

217. Por fim, merecem destaque duas informações apresentadas pelo INSS relativas a **aumento de produtividade** das pessoas em teletrabalho em comparação com a aquelas que atuam na modalidade

presencial. Na primeira (Figura 18), informa-se que apenas 44% (em 6/2023) e 66% (em 6/2024) dos trabalhadores presenciais alcançaram as metas pessoais propostas, enquanto o índice de alcance de metas dos teletrabalhadores (de qualquer regime) nunca foi menor que 78%, chegando a mais de 89%.

Figura 18. INSS: comparação de cumprimento de metas por modalidade e regime de trabalho



Fonte: INSS

218. Na segunda (Quadro 15), o INSS informa o desempenho dos teletrabalhadores geralmente é superior ao dos trabalhadores presenciais em todas as atividades e que ‘as áreas que envolvem maior complexidade e necessidade de concentração, como a apuração de irregularidades e o reconhecimento de direitos, foram aquelas que mais se beneficiaram com o teletrabalho integral’.

Quadro 14. INSS: profissionais que atingiram a meta por área e modalidade/regime

Rótulos de Linha	Presencial	Teletrabalho Integral	Teletrabalho Parcial
Apuração de Irregularidade	9%	76%	15%
Demandas Judiciais	12%	62%	26%
Manutenção de direitos	16%	48%	36%
Outras áreas	40%	45%	15%
Reconhecimento do Direito	9%	68%	23%

Fonte: INSS

219. O quadro a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas quanto a efeitos positivos ou melhora na prestação de serviços aos usuários.

Quadro 15. Efeitos positivos ou melhora na prestação de serviços aos usuários

Organização	Efeitos positivos ou melhora na prestação de serviços aos usuários
AGU	• melhorou a prestação de serviços aos usuários interno, conforme avaliação dos gestores em pesquisa realizada internamente
BCB	• manutenção dos indicadores de gestão durante a pandemia
CGU	Foram coletadas evidências empíricas, captadas a partir da percepção dos dirigentes das Secretarias finalísticas da CGU, indicando que o teletrabalho trouxe melhorias na prestação de serviços, especialmente em atividades que exigem concentração e uso intensivo de ferramentas digitais: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade e produtividade: Servidores conseguem equilibrar melhor as demandas pessoais e profissionais, o que aumenta a produtividade e reduz interrupções. O ambiente remoto permite foco em atividades analíticas, como a produção de pareceres, relatórios, análise de dados e informações.</li> <li>• Descentralização de atividades: O teletrabalho facilita a descentralização de atividades, permitindo que servidores de diferentes regiões possam colaborar</li> </ul>

	<p>remotamente, melhorando o alcance da força de trabalho.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Maior acesso a especialistas: A possibilidade de contar com servidores de várias regiões aumenta o alcance geográfico e melhora a prestação de serviços especializados, como no caso da Acesso à Informação.</i></li> <li>• <i>Eficiência no uso de sistemas eletrônicos: Áreas como a Ouvidoria e a Corregedoria relataram maior eficiência no uso de sistemas para análise e homologação de dados, aumentando a agilidade nas entregas.</i></li> </ul>
<b>INSS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Identificamos mensalmente evidências de que o teletrabalho melhora a prestação de serviços à população a partir dos resultados apresentados no SGP. Um exemplo disso pode ser visto em gráficos que evidenciam uma tendência clara de melhoria no desempenho de profissionais do INSS que atuam em regimes de teletrabalho em comparação com o trabalho presencial.</i></li> <li>• <i>As áreas que envolvem maior complexidade e necessidade de concentração, como a apuração de irregularidades e o reconhecimento de direitos, foram aquelas que mais se beneficiaram com o teletrabalho integral, conforme demonstrado pela alta taxa de metas atingidas nessas áreas.</i></li> </ul>
<b>RFB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Corregedoria - A principal melhora deu-se no tempo médio dos procedimentos, em particular elaboração de pareceres, investigações e PAD.</i></li> <li>• <i>Área aduaneira - Incremento nos indicadores, resultando principalmente em aumento do Grau de Fluidez nas declarações de importação, aumento da presença fiscal, manutenção de bom nível de conformidade aduaneira e atingimento de excelente resultado em apreensões de mercadorias.</i></li> <li>• <i>Atendimento - Os efeitos positivos do teletrabalho na Rede de Atendimento da Receita Federal são visíveis à medida que se constata uma otimização na gestão da força de trabalho com o melhor aproveitamento dos talentos disponíveis na organização aliada à melhor distribuição da carga de trabalho quando este mesmo talento pode dedicar-se parcialmente a mais de uma equipe de trabalho, contribuindo potencialmente aos objetivos estratégicos do Atendimento.</i></li> <li>• <i>Maiores contribuintes - O principal indicador quanto a qualidade dos serviços prestados no processo de monitoramento dos maiores contribuintes são os resultados de autorregularização, que demonstram haver concordância do sujeito passivo com a RFB, evitando-se assim o litígio;</i></li> <li>• <i>Programação e estudos - Aproveitamento de talentos dispersos no território nacional que passaram a compor de equipes de projetos específicos. Isso permitiu um ganho de qualidade decorrente da troca de experiências de profissionais altamente gabaritados que não se encontrariam se estivessem trabalhando apenas presencialmente e sem comunicação à distância;</i></li> <li>• <i>Comunicação - O teletrabalho possibilitou à equipe de comunicação atuar com maior agilidade e flexibilidade na divulgação de informações, especialmente com campanhas como 'Responde Ai, Receita', voltada para orientar os cidadãos sobre o Imposto de Renda. Isso permitiu que o público externo recebesse informações de maneira mais rápida e eficiente.</i></li> <li>• <i>Fiscalização - Após a instituição do teletrabalho nas equipes da Malha PF, houve um aumento de produtividade dos auditores, que tem impacto direto na prestação de serviço de análise de declarações.</i></li> <li>• <i>Tributação - a adoção do teletrabalho melhorou a disseminação dos atos internos da Receita Federal no sistema Normas, já que, em razão da flexibilização dos horários de trabalho, esses atos passaram a ser divulgados no mesmo dia de sua publicação no Boletim de Serviço da RFB; intensificou a virtualização de serviços, como no caso da consulta eletrônica, com mais celeridade no atendimento aos pleitos dos usuários e consequente redução do tempo médio de tramitação das consultas; e facilitou a redução do acervo regulatório;</i></li> <li>• <i>Contencioso - os indicadores refletiram uma melhora nos serviços prestados,</i></li> </ul>



	<p>com diminuição do tempo médio dos processos administrativos fiscais em contencioso no âmbito na RFB, do estoque de processos a serem julgados, além do impulsionamento de iniciativas que criaram ou aprimoraram os serviços prestados, como a realização, por meio digital, dos procedimentos concernentes ao contencioso administrativo, especialmente a entrega das impugnações, manifestação de inconformidade e sustentação oral; e a disponibilização para os contribuintes, no site da RFB, da jurisprudência vinculante, promovendo maior transparência na orientação aos contribuintes e impulsionando a prevenção e a solução de litígios tributários e aduaneiros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de pessoas - as pesquisas de clima organizacional realizadas até aqui sempre apontam que os servidores, de modo geral, estão satisfeitos no regime de trabalho onde se sentem mais satisfeitos e produtivos.</li> </ul>
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

220. **Efeitos negativos ou prejuízos à prestação de serviços aos usuários.** Como regra, os órgãos auditados asseveram que não houve redução ou perda de qualidade nos serviços oferecidos aos usuários. A AGU indica, por exemplo, que o painel 'Resolveu?', ferramenta da CGU que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria via Plataforma Fala.BR, demonstra que não houve registros de reclamações referentes à limitação de atendimento presencial na organização (<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu>).

221. O único auditado que aponta efeitos negativos é a CGU. Segundo a organização, o teletrabalho apresenta limitações à prestação de serviços 'em situações específicas': dificuldade na comunicação espontânea; redução da integração entre equipes; sobrecarga em colegas presenciais; isolamento de servidores; e sobrecarga das chefias. A organização, contudo, não apresenta dados que suportem tal constatação.

222. O resumo a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas quanto a efeitos positivos ou melhora na prestação de serviços aos usuários.

**Quadro 16. Efeitos negativos ou prejuízos à prestação de serviços aos usuários**

<b>Organização</b>	<b>Efeitos negativos ou prejuízos à prestação de serviços aos usuários</b>
<b>AGU</b>	<p>Não houve redução nos serviços oferecidos, mas sim adaptação e aprimoramento por meio da implementação do Protocolo Eletrônico da AGU. A criação e expansão desse protocolo, acessível via Super Sapiens, permitiu o registro e acompanhamento de documentos de forma totalmente digital, simplificando processos e garantindo a continuidade dos serviços sem a necessidade de atendimento presencial.</p> <p>O atendimento aos usuários internos da AGU também foi mantido nos mesmos padrões, conforme estabelecido na Portaria Normativa AGU nº 17 - PN AGU nº 17, que assegura o respeito ao horário de funcionamento e carga horária semanal dos participantes em teletrabalho:</p> <p>Além disso, o 'Painel Resolveu?' (<a href="https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu">https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu</a>), ferramenta da Controladoria-Geral da União (CGU) que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) via Plataforma Fala.BR, demonstra que não houve registros de reclamações referentes à limitação de atendimento presencial na AGU. Isso indica que a transição para o teletrabalho não afetou negativamente a experiência do usuário.</p> <p>Esses dados reforçam que a adoção do teletrabalho na AGU não causou perda de qualidade ou redução nos serviços prestados aos usuários.</p>
<b>BCB</b>	Não aponta.
<b>CGU</b>	<p>O teletrabalho apresenta algumas limitações que prejudicaram a prestação de serviços em situações específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade na comunicação espontânea: A falta de interação presencial afeta</li> </ul>

	<p>a troca de ideias e a comunicação em tempo real, especialmente em situações de urgência ou crise.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Redução da integração entre equipes:</i> A falta de convivência física entre servidores pode prejudicar a integração entre equipes e o fortalecimento de laços interpessoais, o que afeta o clima organizacional e a colaboração em projetos.</li> <li>• <i>Sobrecarga em colegas presenciais:</i> Em algumas situações, servidores que trabalham presencialmente enfrentaram uma sobrecarga de demandas urgentes, já que a comunicação com equipes remotas era mais lenta e menos eficaz.</li> <li>• <i>Isolamento de servidores:</i> A falta de interação física também pode levar ao isolamento de alguns servidores, o que prejudica o acompanhamento e o desenvolvimento de equipes. Esse distanciamento pode comprometer a supervisão e a integração com o restante da equipe.</li> <li>• <i>Sobrecarga das chefias:</i> Dificuldade de contato imediato com servidores que estão em teletrabalho, assim como maior carga trabalho pela necessidade de digitação de textos de acompanhamento das demandas.</li> </ul>
<b>INSS</b>	<p>A adoção do teletrabalho no INSS não resultou em qualquer redução nos serviços oferecidos à população, tampouco houve perda de qualidade ou eficiência. A limitação no atendimento presencial decorre da escassez de força de trabalho e não de uma redução dos horários de atendimento, que continuam os mesmos. Pelo contrário, o teletrabalho permitiu maior produtividade e agilidade no processamento de benefícios, mantendo a continuidade do atendimento e da prestação de serviços essenciais. Assim, a população não sofreu nenhum prejuízo com a implementação dessa modalidade de trabalho.</p>
<b>RFB</b>	<p>A resposta de várias áreas da RFB é que não foram identificadas reduções nos serviços oferecidos ou algum tipo de perda para o usuário a partir da adoção do teletrabalho, tais como: estudos técnicos e tributários; pesquisa e investigação; maiores contribuintes; programação e estudos; comunicação institucional; e fiscalização malha PF.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados

223. **Principais dificuldades identificadas e formas de mitigação.** Como regra, os órgãos apontaram dificuldades administrativas no período inicial de adoção em larga escala do teletrabalho, o que era esperado tendo em vista a necessidade de adaptação à nova modalidade. Ao mesmo tempo, apresentaram as estratégias utilizadas para mitigar tais dificuldades. Não houve indicação de alguma que não pudesse ser superada.

224. A AGU citou, por exemplo, necessidades de aperfeiçoamento da transparência ativa, de padronização e atualizações documentais, de utilização de sistema para monitoramento do desempenho, de procedimentos para controle de transgressões e atualizações normativas.

225. O Banco Central mencionou a necessidade de detalhamento das atividades a serem realizadas pelos servidores, vinculando-as à cadeia de valor da organização. A ação adotada foi a realização de ciclo-piloto em que tais atividades foram revisadas e ajustadas. Como resultado, o BCB afirma que gestores e servidores passaram a ter visão detalhada sobre todas e sobre o esforço para a realização de cada uma, inclusive em seus diversos níveis de complexidade.

226. A CGU apontou que o teletrabalho exige 'maior esforço dos gestores para acompanhar e avaliar o desempenho das equipes' e 'desenvolvimento de novas competências, especialmente em termos de liderança e gestão remota'. Entre as medidas de enfrentamento, citou a seu programa de capacitação contínua e de formação de líderes, além da utilização de base de dados e sistemas de monitoramento com painéis de informações consolidados, que permitem uma gestão eficiente e baseada em evidências de atividades e entregas.

227. Outras dificuldades ressaltadas pela CGU foram o isolamento e o distanciamento social:

O distanciamento físico entre os membros das equipes foi uma das principais dificuldades observadas, afetando a integração e o engajamento dos servidores. Para mitigar esses impactos, os gestores promovem ações regulares de interação, como reuniões virtuais de alinhamento e atividades de

integração, garantindo que a equipe mantenha o contato e a coesão. Foram instituídos os Programas Jornada da Saúde e o Conexão Bem-estar que visam promover a saúde física, mental, emocional e espiritual dos servidores e colaboradores mediante a criação de hábitos saudáveis (...) o Programa Converse Comigo visando dar apoio emocional aos servidores durante a pandemia do coronavírus.

228. Assim como a CGU, o INSS ressaltou a falta de experiência dos gestores para lidar com equipes híbridas, o que foi mitigado 'por meio de capacitações presenciais e a distância, além da adoção de soluções tecnológicas para a gestão das filas de requerimentos e o acompanhamento da produtividade'.

229. Por fim, a RFB informou que as 'possíveis dificuldades foram superadas pela rapidez com que a organização agiu para se adaptar à nova realidade'. Especificamente, indicou as seguintes ações mitigadoras: implantação do PGD; capacitações oferecidas, inclusive de pós-graduação; iniciativas diversificadas de integração realizadas pelos gestores; aumento das interações virtuais; evolução das soluções de TI disponibilizadas; aumento da satisfação e qualidade de vida de servidores e empregados públicos.

230. O quadro a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas quanto às principais dificuldades identificadas e suas formas de mitigação.

*Quadro 17. Dificuldades e formas de mitigação*

<b>Organização</b>	<b>Principais dificuldades e formas de mitigação</b>
<b>AGU</b>	<p>As dificuldades relatadas são sobre o PGD como um todo, não necessariamente sobre o teletrabalho.</p> <p>Necessidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aperfeiçoamento da transparência ativa</li> <li>- Padronização e atualizações documentais (como o PEE e o PPI)</li> <li>- Utilização do sistema Super Sapiens como base de dados para monitorar e avaliar o desempenho dos servidores participantes do PG</li> <li>- Procedimentos de controle para transgressões</li> <li>- Realizar avaliações de atendimento</li> <li>- Atualizações normativas</li> </ul> <p>Em sua resposta, a AGU descreve as várias ações tomadas, inclusive com o apoio de uma consultoria. Todas são refletidas na nova portaria prestes a entrar em vigor.</p>
<b>BCB</b>	<p>a. Definição de atividades</p> <p>A principal dificuldade para implantação do PGD foi o detalhamento das atividades a serem realizadas pelos servidores. Para tanto, cada unidade precisou criar um Banco de Atividades específico, detalhando as atividades realizadas a partir dos processos de quarto nível da cadeia de valor, o que permitiu que gestores e servidores tivessem uma visão bastante bem detalhada sobre todas as atividades e o esforço para a realização de cada uma delas, nos diversos níveis de complexidade. Disponível em: <a href="https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/servidores-carreira/pgd/Banco_de_Atividades_do_BC.pdf">https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/servidores-carreira/pgd/Banco_de_Atividades_do_BC.pdf</a>. A realização de um ciclo-piloto, onde os Bancos de Atividades foram revisados e ajustados, foi essencial para que o controle por resultados atingidos, pilar essencial do PGD, fosse adequadamente realizado.</p> <p>b. Acompanhamento do trabalho pelos gestores e gestão de equipes remotas</p> <p>Logo no início do trabalho remoto obrigatório pela pandemia, houve um sensível aumento na quantidade de reuniões, que retornou ao usual assim que se estabeleceu a percepção de que o microgerenciamento das atividades dos servidores não trazia ganho de produtividade. Vale ainda destacar que ao mudar o acompanhamento da jornada do servidor para uma gestão por resultados, ao invés de um mero controle de horas realizadas, alguns problemas de gestão que já existiam se tornar evidentes; como, por exemplo, servidores que não entregavam dentro dos limites do que é esperado para seu cargo; ou servidores que estavam sobrecarregados de atividades. Neste sentido, o PGD não trouxe dificuldades para a organização, mas trouxe luz a questões</p>

	que precisavam ser enfrentadas.
CGU	<p>A CGU identificou algumas dificuldades com a adoção do teletrabalho, que foram abordadas por meio de diversas iniciativas:</p> <p><i>Gestão por resultados:</i> A transição de um modelo baseado na presencialidade para a gestão por resultados representou um desafio significativo, exigindo maior esforço dos gestores para acompanhar e avaliar o desempenho das equipes. Para lidar com essa dificuldade, a CGU dispõe de uma ampla base de dados e sistemas de monitoramento, com painéis de informações consolidados que permitem uma gestão eficiente e baseada em evidências das atividades e entregas.</p> <p><i>Capacitação e formação de líderes:</i> A adaptação das equipes ao teletrabalho exigiu o desenvolvimento de novas competências, especialmente em termos de liderança e gestão remota. A CGU implementou programas de capacitação contínua e de formação de líderes, voltados para a melhoria da gestão de equipes no ambiente remoto.</p> <p>Em 2023, foi promovida uma mentoria remota com cinquenta líderes em encontros semanais durante cinco semanas. A consultoria teve por objetivo elevar o autoconhecimento dos líderes e aperfeiçoamento suas habilidades em gestão de equipe para potencializar a entrega de resultados especialmente em ambientes remotos.</p> <p>Entre junho e julho de 2024, foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com servidores ocupantes de cargos comissionados, que exercem chefia de unidades regionais (na região Sul e Norte do país), direção (no órgão central) e coordenação de equipes (na região Sudeste e região Nordeste), assessorias de gabinetes (no órgão central) e do setor de inovação para compreender e levantar as necessidades das lideranças formais instituídas da CGU.</p> <p>Além disso, encaminhou-se Ofício à Enap para parceria visando formação de turma no curso Premium de Liderança Pública, que tem como objetivo capacitar líderes públicos para enfrentar os desafios contemporâneos da gestão pública, promovendo habilidades de liderança, inovação e gestão estratégica.</p> <p>Ainda em julho de 2024, foi realizada divulgação na IntraCGU de curso promovido pela Enap: Liderança Humanizada: construindo espaço de segurança psicológica.</p> <p><i>Isolamento e distanciamento social:</i> O distanciamento físico entre os membros das equipes foi uma das principais dificuldades observadas, afetando a integração e o engajamento dos servidores. Para mitigar esses impactos, os gestores promovem ações regulares de interação, como reuniões virtuais de alinhamento e atividades de integração, garantindo que a equipe mantenha o contato e a coesão.</p> <p>Adicionalmente, várias iniciativas foram adotadas para privilegiar a humanização das relações e a gestão da saúde física e emocional.</p> <p>Foram instituídos os Programas Jornada da Saúde e o Conexão Bem-estar que visam promover a saúde física, mental, emocional e espiritual dos servidores e colaboradores mediante a criação de hábitos saudáveis.</p> <p>No âmbito do Jornada da Saúde, são promovidos encontros semanais virtuais que são conduzidos por nutricionista, psicólogo e médico, sendo estabelecidas metas a serem cumpridas pelos servidores. Nos anos de 2023 e 2024, o programa demonstrou impacto positivo na vida dos participantes, com melhorias em hábitos alimentares, prática de exercícios físicos e saúde mental.</p> <p>No âmbito do Conexão Bem-Estar, são divulgados vídeos e realizadas lives relacionados ao bem-estar dos servidores, formação de hábitos e alimentação saudável. Há também parceria com o Ministério da Saúde para promover práticas de ginástica laboral e treinamento funcional <b>online</b>, mediante o projeto +Saúde <b>Online</b>.</p> <p><i>Suporte psicológico:</i> O teletrabalho pode aumentar o sentimento de isolamento</p>



	<p>e a sobrecarga emocional dos servidores.</p> <p>Para enfrentar esse desafio, a CGU lançou em 2021 o Programa Converse Comigo visando dar apoio emocional aos servidores durante a pandemia do coronavírus. À época, o intuito era apoiar os líderes a desenvolver suas competências emocionais no momento de isolamento social, dando-lhes suporte para melhor conduzirem suas equipes, abrindo um canal de confiança e solidariedade. As reuniões do Programa ocorriam virtualmente, garantindo sigilo e confidencialidade.</p> <p>Em 2024, o Programa foi ampliado passando a se chamar Programa Acolher tendo por objetivos: (i) promover o bem-estar psicológico e emocional de servidores e colaboradores da CGU; (ii) apoiar a construção de um ambiente de segurança psicológica no Órgão; e (iii) fomentar uma cultura organizacional que valorize a saúde mental.</p> <p>As ações do Programa dividem-se em três eixos: (a) Escuta, acolhimento e apoio emocional; (b) Apoio a Líderes; e (c) Gestão Estratégica de Saúde Mental. Tais ações ocorrem de forma presencial e remota.</p> <p>Ressalta-se que a disponibilização de um serviço de acolhimento emocional é uma das formas de se promover saúde mental ao auxiliar o indivíduo a lidar com seus problemas pessoais ou profissionais, facilitar seu autoconhecimento e a fazer escolhas construtivas para sua vida. Sobretudo, a escuta empática e qualificada possibilita que ele possa expressar suas angústias, impasses e se organizar para lidar melhor com as demandas internas, especialmente no contexto de trabalho remoto.</p> <p>Por fim, com intuito de realizar ações para conscientização dos servidores e colaboradores da CGU quanto ao tema de proteção à vida, a CGU realiza anualmente a campanha Setembro Amarelo.</p> <p>Neste ano, foram elaborados 10 <b>cards</b> com mensagens de promoção da saúde emocional e proteção à vida para divulgação semanal na IntraCGU e nos e-mails corporativos dos servidores, além de instalação de cartazes no edifício Sede. Também foram encaminhados às Unidades Regionais o material elaborado com sugestão de mobilização sobre o tema.</p>
<b>INSS</b>	<p>A adoção do teletrabalho pelo INSS apresentou diversas dificuldades iniciais, mas foram implementadas estratégias para enfrentá-las de forma eficaz. A coordenação das atividades e o suporte adequado aos trabalhadores foram desafios superados com a criação das Ceabs, que ajudaram a organizar e monitorar o teletrabalho. No início, em 2019, a falta de experiência dos gestores em lidar com equipes híbridas foi uma grande dificuldade, mas isso foi enfrentado por meio de capacitações presenciais e a distância, além da adoção de soluções tecnológicas para a gestão das filas de requerimentos e o acompanhamento da produtividade. Metas foram definidas em ato normativo, e ferramentas foram desenvolvidas para calcular a meta e a pontuação dos servidores em tempo real.</p> <p>Outro desafio foi o processo de avaliação da qualidade dos produtos entregues à população, enfrentado com o Programa de Supervisão Técnica, que monitorou e avaliou a conformidade das atividades. O apoio da alta administração e da Dataprev foi essencial para a implementação das normas, especialmente no que tange à conectividade e suporte técnico. O atendimento ao público foi aprimorado com a adoção de uma linguagem simples nos canais remotos, mas a necessidade de reposição da força de trabalho presencial ainda persiste.</p> <p>As reclamações internas e de sindicatos também contribuíram para aperfeiçoar os processos de trabalho e fornecer o suporte necessário aos profissionais em teletrabalho. Houve, ao longo do tempo, maior clareza nas regras para concessão do teletrabalho e a adoção de uma política de consequências, respeitando os direitos dos servidores, como a ampla defesa e o contraditório.</p>

	<i>Além disso, foram feitos esforços para melhorar a comunicação institucional e a transparência nas ações. Não houve registros de problemas relacionados a horários de trabalho ou ergonomia, e a conectividade nas dependências da autarquia continua sendo mais instável em comparação aos locais de trabalho remoto. As deficiências no atendimento presencial devido à escassez de força de trabalho e à obsolescência de equipamentos foram enfrentadas com suporte técnico ativo e melhorias na segurança da informação.</i>
<b>RFB</b>	<i>Em geral, as possíveis dificuldades foram superadas pela rapidez com que a organização agiu para se adaptar à nova realidade e com implantação do PGD; capacitação oferecidas, inclusive de pós-graduação; iniciativas diversificadas de integração realizadas pelos gestores; aumento das interações virtuais; evolução das soluções de TI disponibilizadas; aumento da satisfação e qualidade de vida de servidores e empregados públicos.</i>

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

231. **Oportunidades de melhoria do conjunto normativo.** Das sugestões apontadas pelas organizações auditadas, condensadas no quadro abaixo, a equipe de auditoria destaca as seguintes:

- necessidade de diretrizes claras sobre o percentual adequado para a adoção das diferentes modalidades de trabalho (AGU);*
- integração do PGD com as avaliações de estágio probatório, progressão e promoção (BCB);*
- definição de diretrizes para desconto na remuneração, com especificação de parâmetro em relação à carga horária do participante (CGU);*
- não desligamento do PGD em virtude de alteração da unidade de exercício (RFB).*

**Quadro 18. Oportunidades de melhoria do conjunto normativo**

<b>Organização</b>	<b>Oportunidades de melhoria do conjunto normativo</b>
<b>AGU</b>	<i>Uma das principais oportunidades de melhoria nas Instruções Normativas MGI 24 e 52/2023 é a ausência de diretrizes claras sobre o percentual adequado ou parâmetros específicos para a adoção das diferentes modalidades de teletrabalho. Fornecer orientações mais precisas ajudaria os órgãos a implementar o teletrabalho de maneira mais uniforme e eficaz, garantindo que a adoção dessas modalidades seja alinhada às necessidades operacionais e aos objetivos estratégicos de cada entidade. A falta de diretrizes claras sobre os percentuais adequados ou parâmetros específicos para a adoção das diferentes modalidades de teletrabalho nas Instruções Normativas MGI 24 e 52/2023 tem levado a uma competição desleal entre os órgãos e à potencial perda de quadros onde os limites para o teletrabalho são mais restritivos. Deixar a definição desses percentuais exclusivamente a cargo de cada órgão pode resultar em disparidades significativas na implementação do teletrabalho.</i>
<b>BCB</b>	<i>Integração do PGD com as avaliações de estágio probatório; Uso das avaliações do PGD para progressão e promoção; Maior alinhamento do PGD com objetivos estratégicos dos órgãos; Avanços normativos sobre licenças médicas, perícias, acidentes de trabalho e outros pontos para servidores que estejam em teletrabalho, em especial em teletrabalho no exterior Modelo de apropriação de custos, de forma a permitir valorar os esforços dispendidos no atingimento de cada uma das entregas definidas nos Planos de Entregas.</i>
<b>CGU</b>	<i>Como sugestão de melhoria, podemos citar: Definição de quantidade mínima de horas para determinar o teletrabalho parcial. Definição de diretrizes para desconto na remuneração quando da 'não entrega' do plano de trabalho pelos participantes do PGD em teletrabalho, ou, quando avaliado como 'não adequado', e especificar o parâmetro em relação à carga horária do</i>

	<i>participante, uma vez que o art 44 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, prevê descontos baseados na relação dia/hora.</i>
<b>INSS</b>	<i>Não apontou.</i>
<b>RFB</b>	<p><i>Sobre as melhorias possíveis cabe tratar na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023:</i></p> <p><i>a) as limitações de mudança de exercício, pois na RFB as alterações de exercício são constantes em função da alocação de talentos para o melhor desempenho de atividades da RFB. Dessa forma, a proposta pela inclusão do parágrafo no art. 27 da referida IN:</i></p> <p><i>§ 4º O participante que for desligado do PGD em decorrência de alteração da unidade de exercício poderá reingressar no Programa de forma imediata, com dispensa do retorno ao controle de frequência, desde que atendidos os requisitos previstos nesta Instrução Normativa.</i></p> <p><i>b) A alteração proposta para o art.10 da Instrução Normativa Conjunta Seges-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, foi muito pertinente ao permitir que servidores em situações especiais aderissem ao teletrabalho ainda que estando no primeiro ano de estágio probatório. Todavia acredita-se que o Sipec, conhecendo das dificuldades quanto à comprovação das situações por meio de laudo médico oficial, poderia ter regulamentado a forma de comprovação dessas situações.</i></p>

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

### 3.4.3 **Transparência sobre efeitos do teletrabalho**

232. Na questão 4.2, pergunta-se: **‘Esses resultados são publicados e divulgados, inclusive na forma de dados abertos?’**.

233. O resumo a seguir sintetiza as respostas das cinco organizações auditadas, disponíveis na peça 50.

*Quadro 19. Transparência dos indicadores*

<i>Indicador</i>	<i>AGU</i>	<i>BCB</i>	<i>CGU</i>	<i>INSS</i>	<i>RFB</i>
<i>Transparência dos indicadores</i>	<i>Parcial</i>	<i>Parcial</i>	<i>Não</i>	<i>Parcial</i>	<i>Parcial</i>

*Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos auditados*

234. AGU divulga painel de dados que permite navegação até o nível de trabalhador (maior granularidade). Nele, há informação sobre o período de vigência do plano, a modalidade e o percentual de tarefas concluídas dentro do prazo. Contudo, não há informações detalhadas sobre as tarefas desempenhadas e não há possibilidade de acessar os dados em formato aberto. O painel está disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjI4MDVhYzgtZTA5Yi00YTNIbThkMjEiZm91bnRlbnQ9IiwiaWQiOiJlRkNzlkMzdhLTFlNGUtNGEzOS05ZmRlLWYxNjMxY2I2MDdkNCJ9>.

235. O BCB informa que, seguindo as orientações da IN 65 e, mais recentemente, da IN 24, envia seus dados para o MGI, que os disponibiliza de forma consolidada em seu painel de dados (<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painel>). Além disso, a organização informa que diversas visões sobre os dados são disponibilizadas para acesso interno dos servidores, via intranet, mas não na internet, abertamente ao público externo.

236. A CGU, embora tenha painéis gerenciais detalhados para acompanhamento de planos de entregas e planos de trabalho, os divulga apenas internamente, via intranet.

237. Quanto ao INSS, as informações mais relevantes divulgadas no portal de dados abertos da organização são nome do participante, regime de trabalho e data de início do plano de trabalho. Contudo, não há detalhamento das entregas, das metas nem das avaliações. O endereço do portal é <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/instituto-nacional-do-seguro-social>.

238. Por fim, a RFB informa que, desde 2022, envia seus dados para o MGI de acordo com a legislação vigente. Além disso, publica pontualmente relatórios com dados relativos ao PGD. Contudo, não foram encontradas, no site da instituição, informações padronizadas e sistematizadas com indicadores relacionados ao programa.

239. Em resumo, ainda não há entre as organizações auditadas padronização na divulgação de indicadores relacionados ao PGD e ao teletrabalho, inclusive, com poucos dados disponíveis em formato aberto. Ressalta-se que somente a AGU dá transparência à avaliação de desempenho de trabalhador que tenha aderido ao programa de gestão de desempenho.

240. Conforme o art. 23 da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, compete às autoridades responsáveis por instituir o PGD em cada organização 'monitorar e avaliar os resultados do PGD no âmbito do seu órgão ou entidade, **divulgando-os em sítio eletrônico oficial anualmente**'. Portanto, apenas o envio de dados ao órgão central do Siorg (determinado nos arts. 23 e 29 da instrução normativa) não cumpre fielmente o previsto na norma.

241. Ressalta-se que, acima da IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023, estão o Decreto 11.072/2022 (art. 4º, § 3º) e a LAI, que garantem aos cidadãos o direito de obterem das organizações públicas informações relativas à 'implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos' (art. 7º VII, a), inclusive em formato de dados abertos (art. 8º, § 3º, II e III).

#### 3.4.4 Conclusão

242. Como efeitos positivos, entre os apontamentos dos auditados, estão a manutenção das atividades durante a pandemia de Covid-19; a aceleração da gestão por desempenho em substituição ao sistema de controle baseado em ponto; melhoria na produtividade, na qualidade das entregas e na qualidade de vida dos servidores; descentralização de atividades; e especialização das equipes.

243. Como regra, os órgãos auditados asseveram que não houve redução ou perda de qualidade nos serviços oferecidos aos usuários. A CGU é a única que indica limitações à prestação de serviços em situações específicas (dificuldade na comunicação espontânea; redução da integração entre equipes; sobrecarga em colegas presenciais; isolamento de servidores; e sobrecarga das chefias), embora não apresente dados que suportem tal constatação.

244. Além disso, foram apontadas, principalmente, dificuldades administrativas no período inicial de adoção em larga escala do teletrabalho. Contudo, não houve indicação de alguma que não pudesse ser superada com as ações mitigadoras relacionadas.

245. Os órgãos também indicaram melhorias normativas que consideram pertinentes.

246. Por fim, especificamente quanto à transparência, ainda não há entre as organizações auditadas padronização na divulgação de indicadores relacionados ao PGD e ao teletrabalho, inclusive, com poucos dados disponíveis em formato aberto. Contudo, conforme informação do MGI em reunião realizada em 29/10/2024 para apresentação dos achados da presente auditoria, estava em fase final de elaboração a resolução do Comitê Executivo do PGD com a definição dos dados estruturados a serem encaminhados pelas organizações que aderiram ao programa, com previsão de divulgação padronizada e centralizada, pelo MGI, a partir do início de 2025.

#### 4 CONCLUSÃO

247. Em linha com o objetivo e o escopo definidos para a presente auditoria (Seção 0, página 7) e diante do exposto, passa-se às principais conclusões:

248. **As organizações auditadas aperfeiçoaram controles necessários para que teletrabalhadores cumpram suas metas individuais?** Sim. As organizações auditadas implementaram mecanismos de gestão de desempenho por meio de pactuação de metas individuais de desempenho, acompanhadas e mensuradas por meio de sistema informatizado, permitindo a eventual identificação de desempenho individual abaixo do esperado ou pactuado.

249. **As organizações auditadas implementaram controles necessários para que as unidades organizacionais tenham metas alinhadas com a estratégia?** Sim. As organizações auditadas possuem sistema de planejamento estratégico com definição de objetivos e metas organizacionais, desdobramento para as subunidades e acompanhamento e mensuração de indicadores institucionais. Há variação no grau de maturidade com que as metas institucionais são desdobradas em termos de metas de unidades de execução, especialmente na área-meio, mas todos estão investindo no aperfeiçoamento das formas de alinhar as subunidades com a estratégia organizacional.

250. **As organizações auditadas implementaram controles necessários para mitigar o risco de que o teletrabalho prejudique a qualidade dos serviços prestados?** Sim. As organizações auditadas possuem indicadores relacionados com a entrega de seus serviços finalísticos e fazem acompanhamento e mensuração, de modo a garantir o cumprimento de sua missão institucional e dos parâmetros de qualidade estabelecidos. Os sistemas de acompanhamento das demandas dirigidas para teletrabalhadores são baseados nos conceitos de **workflow** e gestão eletrônica de documentos, o que reduz o risco de perdas de prazo ou de baixa qualidade dos serviços prestados.

251. Relevante ressaltar que o risco de desconexão dos teletrabalhadores com as organizações é mitigado pela aplicação de práticas como a avaliação da capacidade individual para realizar teletrabalho



*sem perda de produtividade e sem desconexão com a organização e a convocação para eventos presenciais periódicos, além do acompanhamento próximo das chefias imediatas por meios eletrônicos. O encerramento da obrigatoriedade de realização de teletrabalho por causa das diretrizes de isolamento social durante a pandemia de Covid-19 também é fator relevante para explicar a redução do problema da desconexão percebida pelos auditados.*

252. **Quais as boas práticas identificadas nas organizações auditadas?** *As práticas mais importantes identificadas nas organizações auditadas foram as seguintes:*

253. *Adesão dos trabalhadores a sistema formal de gestão de pessoas por desempenho como condição para extinguir o controle de ponto. Os dados levantados indicam que a maioria dos trabalhadores estão submetidos a controle de desempenho, ainda que trabalhem presencialmente;*

254. *Aperfeiçoamento dos sistemas de planejamento institucional para possibilitar melhor definição de objetivos institucionais, indicadores e metas de unidade e individuais, que dão suporte para o estabelecimento de planos de entregas de unidades e planos de trabalho individuais;*

255. *Larga adoção do Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR), ou equivalente, como forma de o trabalhador se comprometer com a entrega dos resultados que lhe forem demandados, aceitando as consequências decorrentes de desempenho insuficiente;*

256. *O investimento na capacitação e no empoderamento das chefias imediatas para lidarem com equipes com múltiplos regimes de trabalho e obterem a melhor contribuição de cada trabalhador, considerando características pessoais e das demandas de trabalho;*

257. *Utilização de sistemas informatizados que permitem a melhor atuação das chefias imediatas, possibilitando o acompanhamento da segunda e da terceira linhas de defesa e a transparência da gestão de desempenho dos trabalhadores, independentemente da modalidade de trabalho de cada trabalhador (se presencial ou não).*

258. *Importante ressaltar que algumas práticas sugeridas pela literatura ou presentes em normas não se revelaram tão relevantes, como segue:*

259. *A fixação normativa de limite mínimo de trabalho presencial, medida que visaria evitar prejuízo ao atendimento ao público, não foi percebida como relevante para a maioria dos auditados, visto que pode engessar o processo de gestão da organização e impedir ou dificultar os ajustes locais de acordo com demandas e circunstâncias específicas. Assim, entendem que é preferível que Alta Administração coloque seu foco na cobrança das metas institucionais e dê liberdade aos gestores intermediários e às chefias imediatas para escolherem, em cada situação, as formas mais produtivas de cumprir as metas (inclusive o balanço mais adequado de trabalhadores em cada modalidade de trabalho, o que inclusive pode variar ao longo do tempo dependendo das demandas);*

260. *A exigência de acréscimo nas entregas dos teletrabalhadores foi vista por todos os auditados como medida desnecessária, visto que o teletrabalho não deve ser visto como prêmio pessoal e que o trabalho presencial não deve ser visto como autorização para o trabalhador ter produtividade menor do que aquela possível. Ao contrário, em todos os casos a Administração deve estimular os trabalhadores a obterem os melhores resultados.*

261. **Estão disponíveis os indicadores gerais atualizados que permitem averiguar o grau de adoção do PGD nas organizações do Poder Executivo federal?** *Sim. Os dados encaminhados pelo MGI (seção 0) informam que, até o dia 25/10/2024, 171 (80,28%) das 213 organizações que poderiam aderir ao PGD já o haviam feito e que o número de trabalhadores que estavam sob gestão formal de desempenho, em 31/7/2024, era de 146,5 mil pessoas (29% das 502,8 mil que então atuavam em órgãos da Administração Pública federal). Ressalte-se que, desde a Constituição Federal de 1988, não houve momento de maior empenho do Poder Executivo na migração para a gestão de desempenho do que agora, restando claro que a experiência da pandemia e a obrigação de adoção do teletrabalho naquela época catalisaram os fatores necessários para tal migração. Cumpre-se assim a segunda parte do disposto no item 9.5 do Acórdão 2564/2022-TCU-Plenário.*

262. *Conclui-se, finalmente, que sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, nas organizações auditadas, foram aperfeiçoados para lidar com os riscos mais relevantes decorrentes da adoção da modalidade teletrabalho. Além disso, foram identificados efeitos positivos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo (INSS e RFB são os casos mais claros) ou, ao menos, não foram identificados efeitos negativos relevantes.*

263. *Considerando que as organizações auditadas já vinham se ajustando aos normativos e que foram especificamente alertadas pelo Acórdão 2564/2022-TCU-Plenário, e ainda que, como confirmado na*

presente auditoria, se encontram próximas de implementar o atendimento às normas que regulam o PGD e o teletrabalho, cuja vigência obrigatória foi definida pelo MGI para 31/10/2024, a equipe de auditoria entendeu ser desnecessária a formulação de determinações ou recomendações, conforme o art. 16 da Resolução TCU 315/2020.

264. Por outro lado, cumpre destacar a necessidade de ênfase na gestão do trabalho com foco na obtenção de resultados, uma vez que gestores públicos e órgãos de controle devem garantir que as entregas individuais ocorram dentro do esperado, qualquer que seja a modalidade de trabalho (presencial ou não presencial), contribuindo para os entregáveis da unidade e, em última instância, para a estratégia da organização.

265. Assim, considerando que as auditorias operacionais podem resultar em orientações para o aperfeiçoamento da Administração Pública e que há oportunidades de melhorias das normas sobre gestão de desempenho e teletrabalho tanto no Poder Executivo federal quanto nos demais poderes, convém encaminhar cópia do presente relatório ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Conselho Nacional da Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Superior da Defensoria Pública, para que avaliem a oportunidade e a conveniência de estabelecer ou complementar normativos e guias que enderecem, no seu âmbito de competência, diretrizes que devem nortear a política pública de gestão de pessoas focalizada na obtenção e na melhoria dos resultados de interesse da sociedade brasileira.

## 5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

266. Diante do exposto, são propostos os seguintes encaminhamentos:

267. **Dar ciência** aos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Siprec) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) de que a não observância das regras e dos procedimentos dispostos na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e na IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, a partir de 31/10/2024, afronta o art. 32 da IN SEGES-SGP-SRT/MGI 21/2024.

268. **Encaminhar cópia** deste relatório ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Conselho Nacional da Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Superior da Defensoria Pública para que, com fundamento no princípio da eficiência administrativa, insculpido no **caput** do art. 37 da Constituição Federal, e dos seus arts. 37, II, 41, 132, 173 e 247; do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967; do art. 50 da Lei 9.784/1999; da Lei 12.527/2011; da Lei 13.709/2018; da Súmula TCU 269; e da prática 4170 do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, bem como, na esfera do Poder Executivo, do Decreto 1.590/1995, art. 3º, § 2º, e art. 6º, §§ 4º a 6º, avaliem a oportunidade e conveniência de estabelecer ou complementar normativos e guias que enderecem, no seu âmbito de competência, as seguintes **diretrizes** que devem nortear a política pública de gestão de pessoas focalizada na obtenção e na melhoria dos resultados de interesse da sociedade brasileira:

a. Toda relação decorrente de contrato de trabalho, pelo Regime Jurídico Único ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, é ou se assemelha a uma relação contratual e, por isso, visa à obtenção de resultados de interesse da Administração, que devem ser objetivamente definidos, acompanhados e mensurados na forma de avaliação do desempenho do contrato, independentemente de os serviços do trabalhador serem prestados presencialmente ou não, implicando que a Administração jamais tem interesse apenas na disponibilidade da mão-de-obra, mas principalmente nos resultados advindos da execução contratual;

b. O processo de gestão de pessoas deve ser pautado pelo planejamento, incluindo a avaliação objetiva dos benefícios a serem alcançados, o modelo de execução do contrato (inclusive as alternativas de modalidade de execução, se presencial ou não), dos custos diretos e indiretos a serem incorridos e dos riscos a serem tratados, a fim de garantir a viabilidade e a sustentabilidade econômica, ambiental e social dos contratos;

c. Nos contratos de trabalho, a adoção de regime que não seja o presencial com controle de ponto pressupõe a implantação prévia de sistema formal de gestão de pessoas por desempenho (a exemplo do Programa de Gestão e Desempenho do Governo Federal – Decreto 11.072/2022) que garanta a definição objetiva dos resultados esperados, o acompanhamento da execução e a mensuração dos resultados alcançados, além da auditabilidade do sistema;

d. A escolha da modalidade de trabalho e do regime de execução, inclusive com definição de percentuais mínimos ou máximos, deve ser feita com base no interesse da Administração, segundo a conveniência dos planos de entregas das unidades, bem como características, capacidades, produtividade e interesse de cada trabalhador, com a adequada liberdade aos gestores intermediários e

às chefias imediatas para escolherem, em cada situação, as formas mais produtivas de cumprir as metas, buscando sempre a otimização dos resultados institucionais;

e. O regime de execução não presencial (teletrabalho parcial ou total) é ferramenta de gestão de pessoas, não constituindo, portanto, direito adquirido dos trabalhadores contratados pela Administração;

f. O papel das chefias imediatas nos contratos de trabalho assemelha-se ao papel do fiscal de contratos de serviços, devendo ser dirigido para garantir a obtenção dos resultados individuais e da unidade, razão pela qual o desempenho das chefias imediatas é fator crítico de sucesso do processo de gestão de pessoas e deve receber prioridade elevada da Alta Administração das organizações públicas federais, especialmente nos subprocessos de seleção e capacitação, na remuneração em vista dos riscos e desafios especiais que enfrentam e no fornecimento do suporte institucional adequado para o seu trabalho;

g. Incumbe às chefias imediatas o controle das demandas de trabalho e da qualidade dos resultados entregues individualmente, competindo à organização garantir que as metas de unidades e individuais sejam suficientemente desafiadoras, realistas e alinhadas à estratégia e que os riscos mais relevantes sejam devidamente tratados;

h. As informações sobre a execução dos contratos de trabalho estabelecidos com a Administração são de interesse público e devem submeter-se ao princípio da transparência, permitindo-se acesso ao desempenho do trabalhador, resguardadas as informações sigilosas ou de natureza pessoal protegidas pela Lei de Acesso à Informação.

269. **Orientar** a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a avaliar a conveniência e a oportunidade de incluir as diretrizes definidas no item anterior no modelo de avaliação de governança organizacional (iESGo) com vistas a obter mapa das práticas de gestão de desempenho na esfera federal.

270. **Encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser adotada aos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

271. **Autorizar o arquivamento do presente processo.**”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria operacional na Advocacia-Geral da União (AGU), no Banco Central do Brasil (BCB), na Controladoria-Geral da União (CGU), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com o objetivo de avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), com ênfase no acompanhamento e na 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, conforme determinado no item 9.2 do Acórdão 2.564/2022-Plenário.

2. O presente trabalho decorre do levantamento apreciado pelo aludido Acórdão 2.564/2022-Plenário, de minha relatoria, quando se buscou obter um diagnóstico preliminar acerca da implementação de teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.

3. Por meio da referida decisão, o Tribunal decidiu:

*“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](http://www.tcu.gov.br/acordaos);*

*9.7. levantar o sigilo que recai sobre o processo.”*

4. Em atenção aos comandos acima transcritos, foram realizadas, dentre outras, as seguintes ações, além da presente auditoria:

a. atualização do levantamento de que trata o item 9.3, que resultou no recente Acórdão 526/2025-Plenário, de minha relatoria (TC 037.255/2023-1); e



b. aprovação, por meio do Acórdão 2.369/2024-Plenário, de minha relatoria, de cronograma para a realização das ações de controle determinadas pelo Acórdão 2.564/2022-Plenário, incluindo a realização de acompanhamento na Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) e na Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), para avaliar a evolução normativa e a implantação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) (TC 005.927/2023-4).

5. Esta auditoria, além de dar cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 2.564/2022-Plenário, também atende, parcialmente, o comando contido no item 9.5 da mesma decisão, uma vez que a AGU, o BCB, a CGU, o INSS e a RFB aderiram ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), sendo possível avaliar, em alguma medida, a implantação do PGD a partir de informações e indicadores gerais fornecidos pelo MGI.

\*\*\*

6. Preliminarmente ao exame dos achados de auditoria, importa lembrar as preocupações que motivaram a determinação da realização do presente trabalho, externadas tanto pelo então Vice-Presidente no exercício da Presidência do TCU, Ministro Bruno Dantas, em comunicação realizada em 21 de setembro de 2022, quanto por mim, no voto condutor do Acórdão 2.564/2022-Plenário. Em suma, essas preocupações relacionadas ao teletrabalho foram as seguintes:

- a) risco de prejuízo ao atendimento ao público, em razão da não exigência de limite mínimo de trabalho presencial;
- b) impossibilidade de mensuração objetiva dos ganhos institucionais a partir de concessões genéricas aos colaboradores;
- c) ausência de transparência;
- d) falta de acompanhamento da produtividade, por meio de indicadores;
- e) risco de descumprimento das normas estabelecidas; e
- f) ausência de política de consequências para aqueles que descumprirem, injustificadamente, as metas estabelecidas.

7. Tendo em mente tais preocupações e, ainda, as considerações colhidas em painel de referência realizado pela unidade especializada deste Tribunal com representantes de todas as unidades jurisdicionadas envolvidas neste trabalho, a presente auditoria foi organizada em quatro perspectivas, quais sejam:

- a) **Estratégia**, com o objetivo de investigar se a opção pelo teletrabalho está fundamentada nas estratégias organizacionais, com benefícios esperados, a partir da análise de custos e riscos, e se possibilita o aprimoramento da prestação de serviços ao usuário;
- b) **Política**, com a finalidade de avaliar se a organização implementa uma política consistente de gestão de desempenho, direcionando o uso da modalidade teletrabalho para situações mais recomendadas;
- c) **Indicadores**, com a intenção de verificar se os indicadores dos benefícios a serem alcançados com a adoção do teletrabalho são mensurados, avaliados e divulgados e se a política de consequências é executada;
- d) **Resultados**, com o fim de investigar se há evidências de efeitos positivos ou negativos da adoção do teletrabalho.

8. A metodologia adotada pela equipe de auditoria envolveu, além da análise documental e de entrevistas, a realização de testes substantivos dos procedimentos de avaliação de desempenho dos servidores em teletrabalho (peças 54 a 77).

9. As análises e conclusões da equipe de auditoria estão, integralmente, transcritas no relatório que acompanha a presente deliberação, inclusive com informações individualizadas por cada uma das cinco organizações fiscalizadas. Por essa razão, neste momento, ateno-me a informações consolidadas e achados de caráter geral, exceto quando, estritamente, necessária sua especificação.

10. Quanto aos achados, de modo geral, a equipe concluiu que as organizações auditadas possuem sistema de planejamento estratégico com definição de objetivos e metas organizacionais, desdobramento para as subunidades e acompanhamento e mensuração de indicadores institucionais, embora exista um certo desnível no grau de maturidade com que as metas institucionais são desdobradas em metas para as unidades operacionais e para os servidores, individualmente.

11. Na mesma linha, as organizações auditadas implementaram mecanismos de gestão de desempenho por meio de pactuação de metas individuais para os servidores em teletrabalho parcial ou total, com apoio de sistema informatizado que possibilita o seu acompanhamento e a sua mensuração. Tal medida permite a identificação de eventuais desempenhos individuais abaixo do esperado.

12. Destaco que a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 prevê a existência de um “plano de entrega” por unidade, com a descrição dos produtos, prazos, demandantes e responsáveis pelos produtos ou serviços. A equipe de auditoria identificou que, das cinco organizações auditadas, o INSS e a RFB ainda não implementaram tal plano, informando, contudo, que essa implementação já está programada.

13. A citada IN do MGI prevê uma Política de Consequências, cuja função é o estabelecimento de medidas corretivas para o caso de descumprimento das metas ou planos de trabalho. A equipe constatou que, dentre as organizações auditadas, somente o BCB implementou, integralmente, a Política de Consequências. Contudo, embora as outras instituições não sigam os moldes previstos na aludida IN, há algum tipo de regramento sobre consequências pelo não atingimento das metas pactuadas.

14. Na perspectiva Indicadores, foi constatado que as cinco organizações possuem indicadores relacionados à entrega de seus serviços finalísticos, com algum nível de acompanhamento e mensuração, de modo a garantir o cumprimento de sua missão institucional e os parâmetros de qualidade estabelecidos. Especificamente quanto ao acompanhamento de demandas direcionadas aos servidores em teletrabalho, os indicadores se baseiam em sistemas de controle do fluxo de trabalho (*workflow*) e gestão eletrônica de documentos, de modo a possibilitar o controle de prazos e a mitigar o risco da intempestividade.

15. Foi possível atestar, ainda, que, além dos indicadores de acompanhamento individual, estão disponíveis indicadores gerais que permitem acompanhar o grau de adoção do PGD nas organizações, seguindo o que determina a IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023.

16. Nessa linha, vale destacar o painel disponibilizado pelo MGI, denominado “PGD em Números”, de acesso público no portal Gov.br, por meio do qual se verifica que, até o mês de maio de 2025, 192 de um total de 215 organizações que poderiam aderir ao PGD já o haviam feito, o que corresponde a cerca de 89% do total. No painel, também é possível acompanhar os indicadores individualizados por organização, com acesso aos atos administrativos acerca do tema.

17. Quanto à perspectiva de resultados, a principal constatação é a de que não há um processo estruturado de avaliação dos efeitos específicos do teletrabalho sobre os indicadores institucionais. É clara a dificuldade em se estabelecer a correlação entre a adoção do teletrabalho e o desempenho institucional.

18. De maneira geral, em relação aos aspectos positivos, há o reconhecimento de que o teletrabalho foi o instrumento que permitiu a continuidade dos serviços das organizações durante a crise provocada pela pandemia da covid-19, em razão da necessidade de distanciamento social. Também há a percepção geral de que o teletrabalho foi responsável por catalisar a adoção da gestão

por desempenho em substituição ao sistema de controle de frequência, que não guarda relação necessária com entregas e alcance de estratégias organizacionais.

19. De forma específica, o INSS apontou, como efeito positivo, o aumento de produtividade das pessoas em teletrabalho em comparação com aquelas que atuam na modalidade presencial, registrando que apenas 44% (em junho/2023) e 66% (em junho/2024) dos trabalhadores em regime presencial alcançaram as metas pessoais propostas, enquanto o índice de alcance de metas daquelas em regime de teletrabalho, parcial ou total, variou entre 78% e 89% (peça 102, p. 40).

20. Por outro lado, chama a atenção que apenas a CGU tenha apontado efeitos negativos da adoção do teletrabalho, citando, por exemplo, limitações à prestação de serviços em certas situações, dificuldade na comunicação espontânea, redução da integração entre equipes, sobrecarga dos servidores em regime presencial, assim como das chefias, e isolamento de servidores.

21. Voltarei a esse ponto mais adiante.

\*\*\*

22. Quanto à identificação de melhores práticas, relembro que, ao relatar o TC 037.255/2023-1, que trata de levantamento com o fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da Administração Pública Federal, concluí que, naquele trabalho, a falta de validação empírica limitava a capacidade de identificar melhores práticas. Tal lacuna foi, em certa medida, suprida nesta auditoria.

23. Após as validações necessárias, as melhores práticas identificadas pela equipe de auditoria nas organizações auditadas foram as seguintes:

“[...]”

- a) *Adesão dos trabalhadores a sistema formal de gestão de pessoas por desempenho como condição para extinguir o controle de frequência. Os dados levantados indicam que a maioria dos trabalhadores estão submetidos a controle de desempenho, ainda que trabalhem presencialmente;*
- b) *Aperfeiçoamento dos sistemas de planejamento institucional para possibilitar melhor definição de objetivos institucionais, indicadores e metas de unidade e individuais, que dão suporte para o estabelecimento de planos de entregas de unidades e planos de trabalho individuais;*
- c) *Larga adoção do Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR), ou equivalente, como forma de o trabalhador se comprometer com a entrega dos resultados que lhe forem demandados, aceitando as consequências decorrentes de desempenho insuficiente;*
- d) *O investimento na capacitação e no empoderamento das chefias imediatas para lidarem com equipes com múltiplos regimes de trabalho e obterem a melhor contribuição de cada trabalhador, considerando características pessoais e das demandas de trabalho;*
- e) *Utilização de sistemas informatizados que permitem a melhor atuação das chefias imediatas, possibilitando o acompanhamento da segunda e da terceira linhas de defesa e a transparência da gestão de desempenho dos trabalhadores, independentemente da modalidade de trabalho de cada trabalhador (se presencial ou não).”*

24. Tais práticas devem ser divulgadas, e sua adoção deve ser incentivada por todas as organizações que aderirem ao PGD e, portanto, que tenham a possibilidade de ter servidores em regime de teletrabalho.

25. Por outro lado, algumas práticas sugeridas pela literatura ou presentes em normas não se revelaram tão relevantes na perspectiva das organizações auditadas.

26. Uma delas é a de se exigir um acréscimo de produtividade para os trabalhadores em teletrabalho em comparação aos em regime presencial. Na visão das organizações auditadas, tal exigência passa uma mensagem equivocada, no sentido de que o teletrabalho é um “prêmio pessoal” ou um direito conquistado por meio da produtividade, e de que o trabalho presencial é, na verdade, uma autorização para o trabalhador ter produtividade menor do que aquela possível. Nesse sentido,

defendem que a Administração deve estimular os trabalhadores a obterem os melhores resultados, independente do regime de trabalho.

27. Uma outra prática considerada pouco relevante pelas organizações foi a fixação normativa de limite mínimo de trabalho presencial. Segundo a visão das auditadas, é preferível que a Administração tenha como foco a cobrança das metas institucionais e conceda liberdade aos gestores intermediários e às chefias imediatas para escolherem, em cada situação, a forma mais produtiva de gerar o resultado pretendido, inclusive, quanto ao percentual adequado de trabalhadores em cada regime de trabalho (presencial, teletrabalho total ou parcial).

28. Quanto à exigência de acréscimo de produtividade para os trabalhadores em teletrabalho, podemos perceber, na experiência normativa do próprio TCU, uma evolução de pensamento no mesmo sentido apresentado pelas organizações auditadas. A Portaria-TCU nº 139/2009, que instituiu, pela primeira vez, a modalidade do teletrabalho no TCU, tinha, como principal fundamento, o incremento na produtividade. A Portaria TCU nº 233/2018, que revogou a portaria anterior, também conteve exigência de metas superiores para trabalhadores em teletrabalho. Contudo, as Portarias TCU nº 101/2019, 9/2022 e 184/2024, que sucederam as anteriormente citadas, não mencionam acréscimo de produtividade relacionado ao teletrabalho.

29. Em última instância, de fato, o que se espera é que o servidor entregue os melhores resultados independente do regime de trabalho adotado, se presencial ou remoto.

30. Tendo essa afirmação como uma premissa, entendo, contudo, que cabe uma análise quanto à expectativa de maior produtividade para servidores em teletrabalho, considerando os diversos aspectos do serviço prestado.

31. Registro, por um lado, que não aparenta ser razoável desconsiderar aspectos como a diferença no tempo disponível ao servidor quando não há obrigação de deslocamento ao local de trabalho. Tal diferença, que pode ser bastante significativa a depender da localidade, tende a impactar a produtividade, em especial, para atividades mais operacionais e repetitivas. Outro aspecto a ser considerado é o ambiente onde o trabalho é realizado, uma vez que trabalhos que requerem maior concentração tendem a ser mais convenientes de serem realizados em maior isolamento, ao contrário de atividades que requerem maior interação. Os números de produtividade apresentados pelo INSS evidenciam essa percepção (peça 40, p. 49).

32. Por outro lado, mesmo que a adoção do teletrabalho se mostre conveniente para o aumento de produtividade, não é razoável pensar que se poderia conceder teletrabalho para todos os trabalhadores de uma organização sob a justificativa de se obter o maior índice de produtividade possível.

33. É preciso avaliar se o aumento na produtividade, por esse caminho, não tem o potencial de representar prejuízo a outros índices, tais como os de engajamento dos servidores, de clima e de identidade organizacional e da qualidade do serviço. E, ainda, se, nesse caso, poderia ser aplicada, por analogia, a teoria econômica dos “rendimentos decrescentes”, segundo a qual a utilização, em demasiado, de um recurso ou instrumento, em busca de aumento de produtividade, redundaria, pelo contrário, em diminuição da produtividade a partir de determinado ponto. Por analogia, o aumento do percentual de servidores em teletrabalho baseado no critério de aumento de produtividade pode, a partir de determinado percentual, resultar em diminuição da produtividade, considerando a potencial queda na motivação, no engajamento ou mesmo na qualidade da saúde mental dos servidores.

34. Assim, creio que a expectativa de maior produtividade para servidores em teletrabalho pode ser razoável a depender das características das atividades a serem desempenhadas, devendo tal medida ser adotada em conjunto com outras que mitiguem os riscos apresentados anteriormente.



35. Dessa maneira, cabe a cada organização realizar essa análise e decidir, fundamentadamente, a conveniência de incluir, ou não, a expectativa de maior produtividade para servidores em teletrabalho.

36. Quanto à fixação normativa de limite mínimo de trabalho presencial, como tese, tendo a concordar com a visão de que o foco deve estar na entrega de resultados, dando maior liberdade aos gestores imediatos para decidir o regime de trabalho mais adequado aos trabalhadores.

37. Contudo, existem riscos, para os quais, apenas o enfoque nos resultados e a concessão de liberdade decisória aos gestores aparentam não ser suficientes para o seu enfrentamento, tais como os riscos de desconexão entre as pessoas de uma equipe e entre as pessoas e a organização, bem como de consequente perda de identidade organizacional.

38. Além disso, há questões que envolvem a própria socialização das pessoas. Segundo artigo publicado pela revista Valor Investe<sup>1</sup>, com base em pesquisa conduzida pela *Great Place to Work* (GPTW) em 2021, o excessivo distanciamento presencial dos trabalhadores tende a afetar o engajamento e a motivação no trabalho. Na mesma linha, pesquisa conduzida pelo *LinkedIn* em 2024<sup>2</sup> e a publicação *New Future to Work*<sup>3</sup>, da *Microsoft*, demonstraram que a ausência de contato presencial afeta a saúde mental das pessoas, com reflexos na capacidade laboral e no estímulo à assunção de novos desafios pelos trabalhadores.

39. Novamente, valho-me da experiência do próprio TCU, mas em sentido contrário. Enquanto a Portaria-TCU nº 139/2009 não estabeleceu limite mínimo de trabalho presencial, as Portarias TCU nº 9/2022 e 184/2024 passaram a exigir presencialidade mínima, seja em dias específicos da semana, seja em quantidade mínima de dias presenciais por semestre. Tais mudanças se basearam em estudos prévios que concluíram pela necessidade de garantir um mínimo de contato presencial dos trabalhadores a fim de “contribuir para a motivação e o comprometimento dos servidores com os objetivos da Instituição”.

40. Nesses termos, ao contrário das manifestações das organizações auditadas, entendo que a fixação normativa de limite mínimo de trabalho presencial é, sim, uma boa prática, em linha com o que se vê na literatura acerca do tema.

41. Mais uma vez, cabe às organizações avaliarem e decidirem a periodicidade mais adequada a ser estabelecida, de modo a garantir que tal prática contribua efetivamente para os resultados organizacionais, o que inclui, além da manutenção da identidade organizacional, o cuidado com as pessoas que ali trabalham.

\*\*\*

42. Com base nas informações e análises presentes nesta auditoria, temos um quadro que se apresenta animador no que diz respeito ao amadurecimento das organizações para a utilização do teletrabalho como mais um dentre os vários instrumentos de gestão disponíveis para se perseguir melhores resultados.

43. É inegável que houve aprimoramento de sistemas, procedimentos e controles relativos ao teletrabalho com a implantação e a adesão das organizações auditadas ao PGD. Diversas preocupações e riscos que motivaram a realização desta auditoria foram mitigados por meio da adoção de medidas, de forma intencional, pelas organizações, havendo, inclusive, a percepção de efeitos positivos.

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/objetivo/empreenda-se/noticia/2021/10/07/trabalho-hibrido-e-tendencia-e-deve-ser-modelo-no-pos-pandemia.ghtml>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/sa%C3%BAde-mental-e-trabalho-remoto-entenda-alguns-pontos-dessa-tvmdf>>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.microsoft.com/en-us/research/project/the-new-future-of-work/>>.

44. Contudo, além dos comentários que realizei ao longo deste voto, entendo oportuno adicionar algumas ponderações.

45. É fato que as organizações auditadas já vinham se ajustando aos normativos relacionados ao PGD e ao teletrabalho, uma vez que foram, especificamente, alertadas sobre isso pelo Acórdão 2.564/2022-Plenário. O alerta certamente produziu efeitos, o que é positivo. Entretanto, o resultado pode não ser representativo para o conjunto de organizações que aderiram ao PGD, considerando-se que as organizações, pela expectativa da ação de controle, prepararam-se para serem auditadas.

46. Além disso, boa parte das organizações auditadas no presente trabalho é reconhecida como organizações que detêm bom nível governança. Por essa razão, entendo que a realidade pode ser bem diferente nas outras mais de 200 organizações que aderiram ao PGD, o que me leva a propor a realização de nova auditoria sobre o tema, em amostra com características diferentes, selecionadas com base no critério de maior risco.

47. Também é importante destacar a necessidade de se aprimorar as avaliações dos serviços prestados baseadas em critérios qualitativos, pois, de acordo com o relatório de auditoria, tais avaliações ainda são escassas e, quando existem, carecem de padronização.

48. Tal percepção também esteve presente quando do levantamento conduzido no âmbito do TC 037.255/2023-1. Naquela oportunidade, a equipe considerou que os órgãos da Administração Pública Federal deveriam envidar esforços para realizar uma avaliação mais detalhada do desempenho, destacando que isso “incluiria não só métricas quantitativas para avaliar o impacto das práticas de trabalho remoto e presencial nos objetivos estratégicos e nos resultados organizacionais, mas também métricas qualitativas sobre a satisfação do público interno (servidores) e externo, o que seria benéfico para orientar decisões futuras.”

49. De igual maneira, é preciso avaliar como os riscos identificados pela equipe de auditoria estão sendo mitigados, em especial, o risco de, na gestão por resultados, estarem sendo criados planos de trabalho com metas pouco desafiadoras, que possam ser cumpridas sem esforço dos servidores.

50. Um outro aspecto a ser destacado é o perceptível viés positivo nas avaliações relacionadas ao teletrabalho. Talvez as avaliações sejam influenciadas pelos evidentes benefícios do teletrabalho para as pessoas, tais como a maior flexibilidade de horário, a dispensa do deslocamento e a maior possibilidade de equilibrar a vida pessoal com a profissional. Não condeno o reconhecimento desses benefícios e a luta por eles. Contudo, ao se avaliar um instrumento de gestão, seja o teletrabalho ou outro qualquer, deve-se fazê-lo sob a perspectiva institucional, de maneira que os interesses pessoais envolvidos sejam cotejados com os interesses organizacionais, com a prevalência, em última instância, do interesse público.

51. Nesse ponto, retomo a questão de que, dentre as cinco organizações auditadas, apenas a CGU indicou limitações ou efeitos negativos da adoção do teletrabalho. Não é razoável concluir que as demais organizações não tenham elencado um efeito negativo sequer, uma vez que diversos estudos disponíveis na literatura e na própria *internet* apresentam evidências tanto de efeitos positivos quanto de efeitos negativos dessa modalidade de trabalho.

52. Assim, cabe às organizações reconhecerem a existência de efeitos negativos na adoção do teletrabalho, e não os negar ou os omitir. O reconhecimento da existência de efeitos negativos é o caminho para a adoção de medidas que mitiguem tais efeitos, de modo a potencializar, por outro lado, os efeitos positivos.

**53. O teletrabalho, como qualquer instrumento de gestão, não é bom ou ruim em si mesmo. É a maneira como a organização o utiliza que define se ele é benéfico ou não.**

54. Como ressaltei no voto condutor do Acórdão 2.564/2022-Plenário, “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”.

55. Bem se sabe que, na Administração Pública, o interesse público se sobrepõe aos interesses privados. Nesse caso, por analogia, os objetivos organizacionais devem se sobrepor às conveniências individuais. No entanto, quando há o alinhamento desses quesitos, é possível potencializar, ao máximo, o resultado pretendido, inclusive, com o bem-estar dos servidores.

56. Como bem ressaltou a unidade especializada, a modalidade do teletrabalho pressupõe a existência de uma relação de trabalho entre a organização e o trabalhador que visa a obtenção dos resultados pactuados. Nesse sentido, entendo que a adoção do teletrabalho exige, como premissa, a existência de um **compromisso mútuo** entre organização e trabalhador, de maneira que existam benefícios para ambas as partes, com reflexos positivos nos resultados organizacionais e no bem-estar dos trabalhadores, devendo o interesse público ser o principal balizador das decisões a serem tomadas.

\*\*\*

57. Ante as relevantes constatações desta auditoria, além dos riscos apresentados, entendo que há significativas oportunidades de melhoria operacionais e normativas relacionadas ao PGD e, por conseguinte, à adoção do regime de teletrabalho na Administração Pública.

58. Assim, em linha com o proposto pela unidade especializada, com os ajustes que entendo pertinentes a partir das ponderações feitas neste voto, proponho que o Tribunal:

a) **dê ciência** aos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) de que a não observância das regras e dos procedimentos dispostos na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e na IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, a partir de 31/10/2024, afronta o art. 32 da IN SEGES-SGP-SRT/MGI 21/2024, e que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU;

b) **recomende** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e ao Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP), que, no âmbito de suas competências, elaborem ou complementem normativos, manuais e guias relacionados à política pública de gestão de pessoas com foco na obtenção e na melhoria dos resultados, a fim de se contemplarem as seguintes diretrizes:

b.1) toda relação decorrente de contrato de trabalho, pelo Regime Jurídico Único ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, é ou se assemelha a uma relação contratual e, portanto, visa à obtenção de resultados de interesse da Administração, que devem ser, objetivamente, definidos, acompanhados e mensurados na forma de avaliação do desempenho do contrato, independentemente de os serviços do servidor/trabalhador serem prestados presencialmente ou não;

b.2) o regime de execução não presencial (teletrabalho parcial ou total) é ferramenta de gestão de pessoas, não constituindo, portanto, direito dos servidores/trabalhadores contratados pela Administração;

b.3) o interesse da Administração não deve estar relacionado apenas à disponibilidade da mão-de-obra, mas, sim, aos resultados advindos da execução contratual;

b.4) nos contratos de trabalho, a adoção de regime que não seja o presencial com controle de ponto pressupõe a implantação prévia de sistema formal de gestão de pessoas por desempenho, a exemplo do Programa de Gestão e Desempenho do Governo Federal, estabelecido pelo Decreto 11.072/2022, que garanta a definição objetiva dos resultados esperados, o acompanhamento da execução e a mensuração dos resultados alcançados, além da auditabilidade do sistema;

b.5) a escolha da modalidade de trabalho e do regime de execução (presencial, teletrabalho parcial ou total), incluindo a definição de percentuais mínimos ou máximos, deve ser feita com base no interesse da Administração, nos planos de entregas das unidades, bem como nas características das atividades, capacidades dos servidores/trabalhadores, expectativa de produtividade e estratégias institucionais;

b.6) a Administração deve avaliar a conveniência de conferir liberdade aos gestores intermediários e às chefias imediatas para escolherem o regime de execução (presencial, teletrabalho parcial ou total) mais adequado para cada servidor/trabalhador em cada situação, dentro dos parâmetros institucionais estabelecidos, de modo a otimizar os resultados institucionais e promover o bem-estar dos trabalhadores;

b.7) o papel das chefias imediatas nos contratos de trabalho assemelha-se ao papel do fiscal de contratos de serviços, devendo ser dirigido para garantir a obtenção dos melhores resultados, sejam individuais, sejam da unidade sob sua gestão;

b.8) cabe às chefias imediatas o controle das demandas de trabalho e da qualidade dos resultados entregues individualmente, competindo à organização garantir que as metas de unidades e individuais sejam suficientemente desafiadoras, realistas e alinhadas à estratégia e que os riscos mais relevantes sejam devidamente tratados;

b.9) as informações sobre a execução dos contratos de trabalho estabelecidos com a Administração são de interesse público e devem se submeter ao princípio da transparência, permitindo-se acesso ao desempenho do trabalhador, resguardadas as informações sigilosas ou de natureza pessoal, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

c) **determine** à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir as diretrizes definidas no item anterior no modelo de avaliação de governança organizacional (iESGo) com vistas a obter mapa das práticas de gestão de desempenho na esfera federal.

59. Adicionalmente, considerando que a amostra da atual auditoria não se mostrou representativa no contexto das mais de 200 organizações que aderiram ao PGD e, ainda, que os dados enviados pelo MGI apontam que mais de 146 mil servidores encontram-se sob gestão formal de desempenho no âmbito do PGD e, portanto, com possibilidade de estarem em teletrabalho, entendendo pertinente **determinar a realização de nova auditoria**, no prazo máximo de um ano, a contar desta deliberação, em amostra composta por organizações selecionadas com base no critério de maior risco e com atividades de atendimento direto ao público externo, com vistas a avaliar os controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores/trabalhadores em regime de teletrabalho, inclusive, quanto à qualidade, bem como na fiel observância das normas aplicáveis.

60. Ao fim, registro, por relevante, que a adoção do teletrabalho, em especial, a evolução do arcabouço normativo aplicável e a implantação do PGD, permanece como tema que atrai a atenção deste Tribunal, como órgão que busca o aprimoramento da Administração Pública por meio do controle externo, razão pela qual relembro que está em andamento o Acompanhamento na Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) e na Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), no âmbito do TC 005.927/2023-4, sob minha relatoria, que visa dar cumprimento integral ao Acórdão 2.564/2022-Plenário.



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

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

## ACÓRDÃO Nº 1197/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.054/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessado: não há
4. Unidades: Advocacia-Geral da União; Banco Central do Brasil; Controladoria-Geral da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação)
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional na Advocacia-Geral da União (AGU), no Banco Central do Brasil (BCB), na Controladoria-Geral da União (CGU), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com o objetivo de avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), com ênfase no acompanhamento e na 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, conforme determinado no item 9.2 do Acórdão 2.564/2022-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 6º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência aos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Siprec) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) de que a não observância das regras e dos procedimentos dispostos na IN SEGES-SGPRT/MGI 24/2023 e na IN SGP-SRT-SEGES/MGI 52/2023, a partir de 31/10/2024, afronta o art. 32 da IN SEGES-SGP-SRT/MGI 21/2024, e de que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU;

9.2. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Superior da Defensoria Pública, que, no âmbito de suas competências, elaborem ou complementem normativos, manuais e guias relacionados à política pública de gestão de pessoas com foco na obtenção e na melhoria dos resultados, a fim de contemplarem as seguintes premissas ou diretrizes:

9.2.1. toda relação decorrente de contrato de trabalho, pelo Regime Jurídico Único ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, é ou se assemelha a uma relação contratual e, portanto, visa à obtenção de resultados de interesse da Administração, que devem ser objetivamente definidos, acompanhados e mensurados na forma de avaliação do desempenho do contrato, independentemente de os serviços do servidor/trabalhador serem prestados presencialmente ou não;

9.2.2. o regime de execução não presencial (teletrabalho parcial ou total) é ferramenta de gestão de pessoas, não constituindo, portanto, direito dos servidores/trabalhadores contratados pela Administração;

9.2.3. o interesse da Administração não deve estar relacionado apenas à disponibilidade da mão-de-obra, mas, sim, aos resultados advindos da execução contratual;

9.2.4. nos contratos de trabalho, a adoção de regime que não seja o presencial com controle de ponto pressupõe a implantação prévia de sistema formal de gestão de pessoas por desempenho, a exemplo do Programa de Gestão e Desempenho do Governo Federal, estabelecido pelo Decreto

11.072/2022, que garanta a definição objetiva dos resultados esperados, o acompanhamento da execução e a mensuração dos resultados alcançados, além da auditabilidade do sistema;

9.2.5. a escolha da modalidade de trabalho e do regime de execução (presencial, teletrabalho parcial ou total), incluindo a definição de percentuais mínimos ou máximos, deve ser feita com base no interesse da Administração, nos planos de entregas das unidades, bem como nas características das atividades, capacidades dos servidores/trabalhadores, expectativa de produtividade e estratégias institucionais;

9.2.6. a Administração deve avaliar a conveniência de conferir liberdade aos gestores intermediários e às chefias imediatas para escolherem o regime de execução (presencial, teletrabalho parcial ou total) mais adequado para cada servidor/trabalhador em cada situação, dentro dos parâmetros institucionais estabelecidos, de modo a otimizar os resultados institucionais e promover o bem-estar dos trabalhadores;

9.2.7. o papel das chefias imediatas nos contratos de trabalho assemelha-se ao papel do fiscal de contratos de serviços, devendo ser dirigido para garantir a obtenção dos melhores resultados, sejam individuais, sejam da unidade sob sua gestão;

9.2.8. cabe às chefias imediatas o controle das demandas de trabalho e da qualidade dos resultados entregues individualmente, competindo à organização garantir que as metas de unidades e individuais sejam suficientemente desafiadoras, realistas e alinhadas à estratégia e que os riscos mais relevantes sejam devidamente tratados;

9.2.9. as informações sobre a execução dos contratos de trabalho estabelecidos com a Administração são de interesse público e devem se submeter ao princípio da transparência, permitindo-se acesso ao desempenho do trabalhador, resguardadas as informações sigilosas ou de natureza pessoal, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que:

9.3.1. avalie a conveniência e a oportunidade de incluir as premissas ou diretrizes presentes no item anterior no modelo de avaliação de governança organizacional (iESGo) com vistas a obter um mapa das práticas de gestão de desempenho na esfera federal;

9.3.2. realize auditoria, no prazo máximo de um ano, a contar desta deliberação, em amostra composta por organizações selecionadas com base no critério de maior risco e com atividades de atendimento direto ao público externo, visando a avaliar os controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), com ênfase no acompanhamento e na avaliação de resultados do serviço prestado por servidores/trabalhadores em regime de teletrabalho, inclusive, quanto à qualidade, bem como na fiel observância das normas aplicáveis;

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Conselho Superior da Defensoria Pública, aos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipex) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), esclarecendo-lhes que o inteiro teor desta deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1197-18/25-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
**JORGE OLIVEIRA**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral