



RELATÓRIO DO GRUPO DE ESTUDOS (Portaria RFB nº 290, de 24 de janeiro de 2023)

1. INTRODUÇÃO / RESUMO

Quando da mudança da Administração da Receita Federal oriunda da transição de Governo no âmbito do Poder Executivo Federal, evidenciou-se que a Portaria RFB nº 281, de 26 de dezembro de 2022, que dispôs sobre critérios para a compensação da meta não realizada nos três últimos trimestres de 2022 e estabeleceu equivalência entre produtividade e jornada de trabalho, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, não encontra respaldo na interpretação dada ao tema pelo órgão central de gestão de pessoas do Poder Executivo Federal, o que tornaria necessária sua revisão.

Por tal motivo, optou-se por expedir a Portaria RFB nº 290, de 24 de janeiro de 2023, que instituiu “Grupo de Estudos (GE) com a finalidade de analisar as disposições da Portaria RFB nº 281, [...] de 2022, em especial as condições para compensação de eventuais horas não trabalhadas e metas não realizadas, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil”. O grupo foi constituído por 10 (dez) Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 5 (cinco) representantes da entidade sindical da carreira, Sindifisco Nacional, e 5 (cinco) representantes da Administração da Receita Federal, sendo um de cada Subsecretaria do órgão.

O presente Grupo de Estudos propõe ao dirigente da Receita Federal que adote as seguintes medidas:

- a) Promover a revogação da Portaria RFB nº 281, de 2022, em sua integralidade, ou alterações substanciais em sua redação; e
- b) Instituir, no mesmo ou em outro ato, medidas para a compensação de metas, utilizando-se de resultados institucionais a serem definidos, considerando a condução dos trabalhos de avaliação e seleção dos indicadores com a participação das Subsecretarias e do Sindifisco Nacional.

Por último, cumpre alertar que as informações, conclusões e propostas apresentadas neste relatório refletem as opiniões individuais dos membros do Grupo de Estudos, e foram consolidadas com o cuidado de registrar as concordâncias e dissonâncias entre seus membros.



2. REUNIÕES REALIZADAS

O Grupo de Estudos realizou 12 reuniões virtuais, nas datas consignadas abaixo, conforme atas apresentadas no Anexo Único do presente relatório.

Inaugural	06/02/2023
2ª Reunião	08/02/2023
3ª Reunião	13/02/2023
4ª Reunião	15/02/2023
5ª Reunião	23/02/2023
6ª Reunião	07/03/2023
7ª Reunião	08/03/2023
8ª Reunião	13/03/2023
9ª Reunião	15/03/2023
10ª Reunião	17/03/2023
11ª Reunião	20/03/2023
12ª Reunião	22/03/2023

Durante as reuniões, os membros do Grupo de Estudos nivelaram conhecimentos e percepções sobre a Portaria RFB nº 281, de 2022, sua origem e situação que regulamenta, as bases legais que tratam do tema, bem como outras disposições pertinentes à situação. Também foram compartilhadas informações sobre os indicadores utilizados pela Receita Federal e sobre os resultados de tais indicadores em 2022.

Diante do conhecimento compartilhado, decidiu-se pela produção de um relatório que trouxesse uma avaliação dos dispositivos da norma frente à legislação vigente e a apresentação de propostas quanto aos seus dispositivos. Em seguida, foram avaliadas as possibilidades de compensação, analisando-se o contexto da instituição em 2022, a situação posta à Administração anterior e as opções que se apresentam para a atual gestão do órgão, com vistas a delimitar o escopo de ações cabíveis.

3. BREVE HISTÓRICO

A Portaria RFB nº 281, de 2022, foi editada e publicada a partir da análise dos resultados institucionais da Receita Federal em 2022, como consequência da adesão de Auditores-Fiscais ao movimento reivindicatório promovido pela entidade sindical conforme decidido em Assembleia Geral.

Durante o movimento reivindicatório, diante do desempenho dos agentes públicos que atuavam em processos de trabalho vinculados ao Programa de Gestão de Desempenho (PGD), conforme dispõem as Portarias RFB nº 2.383, de 13 de julho de 2017, e nº 68, de 27 de setembro de 2021, e em trabalho externo, conforme dispõe a Portaria RFB nº 84, de 16 de novembro de 2021, observou-se que, em alguns casos, não houve o atingimento de metas de produtividade ou o registro da efetiva prestação dos serviços. Tal situação construiu o contexto em que a instituição ora se encontra.

A Portaria RFB nº 281, de 2022, por sua vez, estabeleceu a possibilidade de os agentes públicos compensarem eventuais produtividades individuais e a prestação dos serviços não realizados, de modo a promover o cumprimento de suas obrigações com o órgão.



4. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS

4.1. Ementa

Já em sua ementa, a Portaria RFB nº 281, de 2022, trata de dois temas distintos: a compensação de metas não realizadas e a equivalência entre produtividade e jornada de trabalho, o que fere as boas práticas de técnica legislativa (art. 7º, inc. I, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998).

Diante disso, sugere-se que o segundo tema tratado na norma, a equivalência entre produtividade e jornada de trabalho, seja excluído da mesma (vide item 4.4 adiante).

4.2. Artigo 1º

Na sequência, o art. 1º, § 2º, dispõe sobre a aplicabilidade da norma “ao agente público sujeito à aferição de produtividade, independentemente da participação nos programas de gestão”.

É cediço que a implementação de programas de gestão de desempenho demandou uma prévia remodelagem institucional com base em modelos de trabalho orientados à entrega de resultados, em que o controle de assiduidade deixou de ser o único instrumento de aferição do compromisso do agente público para com sua jornada de trabalho e respectivos encargos.

No entanto, ao prever que a necessidade de compensação se aplica aos agentes públicos sujeitos à aferição de produtividade, independentemente da participação nos programas de gestão, ela define um mesmo tratamento entre aqueles dispensados formalmente do controle de frequência (submetidos a uma lógica do controle de produtividade por substituição) e outros que continuam submetidos formalmente ao controle padrão de assiduidade (submetidos à lógica do controle de produtividade por gestão, mecanismo previsto no art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, para fins de aferição de cumprimento de jornada de trabalho).

A substituição dos controles de assiduidade e de pontualidade por controle de desempenho conforme dispõe a Portaria RFB nº 281, de 2022, somente se aplicaria, em tese, aos participantes do PGD, nos termos do Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, e da Portaria RFB nº 68, de 2021. Logo, a Portaria RFB nº 281, de 2022, ao propor a equivalência entre produtividade e jornada de trabalho, deveria ter aplicação apenas a esses casos (vide item 4.4 adiante).

4.3. Artigo 2º

Nos termos do art. 2º, abriu-se a possibilidade de os agentes públicos que não atingiram 100% de produtividade relativamente aos três últimos trimestres de 2022 compensarem individualmente suas metas até o prazo final de 31/12/2023.

Apesar de a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) e, portanto, detentor da prerrogativa de expedir atos complementares na temática do PGD (art. 16 do Decreto nº 11.072, de 2022), ter se manifestado “pela inaplicabilidade do art. 44 da [Lei nº] 8.112 [de 1990] aos participantes do programa de gestão, considerando que não há controle de assiduidade [...] e sim gestão dos resultados” (Nota Técnica ME/SEDGG/SGP nº 42.980, de 11 de dezembro de 2020), o instituto da compensação já foi utilizado



em situações pontuais, notadamente no que se refere a recessos para comemoração das festas de final de ano (art. 2º, § 2º, inc. II, da Portaria ME/SEDGG/SGP nº 8.676, de 30 de setembro de 2022).

Ocorre que a aplicação da compensação individual na forma definida pela Portaria RFB nº 281, de 2022 estará sujeita a relevantes limitações, especialmente na condição extrema de um servidor ter descumprido integralmente suas metas e/ou jornada de trabalho, já que é limitada a 2 (duas) horas por dia útil, nos termos do art. 12, § 2º, da Instrução Normativa SGP nº 2, de 21 de setembro de 2018, do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do art. 59 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e pelo fato de haver uma disponibilidade de 504 (quinhentas e quatro) horas úteis estimadas de trabalho por trimestre por pessoa..

Tal situação aponta para a necessidade de buscar-se a essência do dispositivo, que era a de retornar as condições de trabalho acordadas entre o agente público e o órgão à regularidade. Nesse sentido, aventou-se a possibilidade de ser considerada a compensação de meta institucional coletiva, ao invés de individual, tema abordado em maiores detalhes no item 5 adiante.

4.4. Artigo 4º

O artigo 4º trata do ponto de maior concordância entre os membros do Grupo de Estudos, pois, não obstante haver normas semelhantes, ainda que menos gravosas, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, entendeu-se haver fragilidade em interpretar, para o Poder Executivo, a legislação de regência que torna equivalente o “alcance da meta de produtividade estabelecida” e o “cumprimento da respectiva jornada de trabalho” (Lei nº 8.112, de 1990, Decreto nº 1.590, de 1995, Decreto nº 11.072, de 2022, Instrução Normativa SGP nº 2, de 2018, ou Portaria ME nº 334, de 2 de outubro de 2020).

Conforme a já referida Nota Técnica ME/SEDGG/SGP nº 42.980/2020, **“em relação ao desconto remuneratório na hipótese de descumprimento de metas, de maneira análoga ao art. 44, da Lei nº 8.112, de 1990, esclarecemos [...] não haver amparo legal para tal medida, razão pela qual esta não foi prevista na IN nº 65, de 30 de julho de 2020”** e “quanto à possibilidade do dirigente da unidade estabelecer outras sanções pelo não cumprimento de metas, informa-se que, nos termos do art. 19, III, da IN nº 65, de 2020, **a única sanção aplicável ao participante que descumprir as metas acordadas é o seu desligamento do programa”**.

É também o que reconhece o TCU, ainda que em tom de crítica, por intermédio do Acórdão TCU nº 2.564, de 23 de novembro de 2022, em que externou que, **no âmbito do Poder Executivo Federal, há “ausência de consequências [além do desligamento] para o não cumprimento das metas pactuadas”** e que “em termos normativos, [há] [...] falta de regras [...], tais como a previsão de [...] desconto na remuneração do servidor em teletrabalho que descumprir, injustificadamente, as metas”.

Os excertos dos atos acima colacionados dão conta de garantir que não há outra punição a ser imposta a agente público que não cumpra com suas obrigações no curso do teletrabalho adicionais à sua exclusão do programa de gestão. Logo, **é premente a revogação dos dispositivos que declaram a equivalência entre cumprimento da jornada de trabalho e alcance de metas, bem como dos que fixam a possibilidade de o descumprimento de metas poder ensejar aplicação de penalidade por inassiduidade habitual, impuntualidade, falta injustificada ou abandono de cargo.**

Além da fragilidade legal, o artigo 4º, ao prever a compensação da meta individual de produtividade, produz uma complexidade operacional que dificulta a sua aplicação. Diferentemente do que



inicialmente se poderia deduzir, a definição do quanto cada agente público deve compensar não é apenas a diferença entre o resultado atingido e a meta. Tome-se, por exemplo, o Indicador de Desempenho da Fiscalização (IDF), que é o indicador de resultado individual da fiscalização. Em 2022, 1.413 Auditores tiveram IDF abaixo de 100%. Todavia, em 2021, ano em que não houve mobilização, 808 Auditores estavam na mesma situação. Ou seja, existem outros fatores, além da mobilização, que levam a um IDF inferior à meta e, em muitos casos, esses fatores não estão relacionados a uma insuficiência de produtividade, mas à limitação do indicador em medir todas as atividades.

É necessário, em complementação, destacar que a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 5º, inc. XL, que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu, com o intuito de evitar que os cidadãos sejam prejudicados com a aplicação ou cumprimento de pena ou sanção por fato que norma posterior passou a considerar ilícito. Ou seja, a norma só retroagirá caso ela seja benéfica.

Como a Carta Magna consagra o dispositivo supramencionado como princípio geral de direito, tal entendimento também é aplicável na esfera administrativa. Considerando que a norma visa retroagir para punir os agentes públicos por atos pretéritos, a Portaria RFB nº 281, de 2022, além dos vícios já apresentados, fere, a um só tempo, o princípio da proteção da confiança legítima e da irretroatividade de norma sancionatória. Não se pode admitir que o destinatário da regra seja surpreendido com mandamentos incidentes a fatos passados mais gravosos do que aqueles aos quais acordou se submeter (*tempus regit actum*), especialmente quando houver caráter sancionatório.

5. COMPENSAÇÃO INSTITUCIONAL

Considerando que, para este Grupo de Estudos, uma eventual compensação individual é indesejável e, partindo-se da premissa de que a compensação é necessária, dado o impacto do movimento reivindicatório no cumprimento das metas da RFB, o grupo passou a discutir a viabilidade de serem utilizados os indicadores institucionais de resultado.

Alguns desses indicadores, especialmente os que são afetados pelas atividades desempenhadas pelos Auditores, foram claramente impactados pelo movimento e, portanto, de alguma forma, demonstram o quanto a RFB deixou de entregar à sociedade em 2022. Como não são individuais, esses indicadores não exigem a definição individualizada de compensações por cada Auditor.

Tomando novamente como exemplo a fiscalização, o seu indicador de resultado institucional é o Indicador de Presença Fiscal (IPF). Em 2021, ano em que houve movimento apenas em dezembro, o IPF medido foi 97,3%, para uma meta de 100%. Já em 2022, ano impactado pelo movimento, o IPF medido foi 51,4%. É evidente, portanto, que o indicador captou os reflexos do movimento.

O desafio para uma compensação institucional é identificar uma cesta de indicadores que foram sensibilizados pelo movimento e que contemple as diversas áreas de negócio. Considerando que a RFB tem vários indicadores institucionais mapeados, trata-se de uma tarefa viável.

Diante dessa possibilidade, avaliou-se que não estaria no escopo do Grupo de Estudos definir os indicadores mais adequados, nem seus pesos na construção de um indicador único. Sugere-se que esse trabalho seja conduzido pela Coordenação-Geral de Planejamento, Organização e Avaliação Institucional (Copav), em conjunto com as subsecretarias, possibilitada a participação da entidade sindical, dentro dos processos de trabalho de aprimoramento do arcabouço normativo da instituição.



6. CONCLUSÃO

Ressalte-se, inicialmente, que o Grupo de Estudos teve como linha de trabalho a tentativa de alcançar, sempre que possível, o consenso entre os seus membros. Entretanto, também se decidiu respeitar as divergências, de modo que as opiniões minoritárias fossem também acolhidas no presente relatório.

O maior consenso é o de que tanto o *caput* quanto o § 2º do art. 4º da Portaria RFB nº 281, de 2022, como demonstrado acima, carecem de legitimidade. Tais dispositivos operam em sentido contrário aos objetivos proclamados pelo atual Governo e pelo próprio Secretário Especial da Receita Federal do Brasil de superar os problemas que justificaram a deflagração do movimento reivindicatório de 2022 e restabelecer um ambiente institucional que, em última análise, favoreça a excelência do trabalho do órgão.

O *caput* do art. 4º da referida portaria inova ao estabelecer a equivalência entre o atingimento de metas de produtividade e o cumprimento de jornada de trabalho. Já o § 2º do mesmo artigo prevê a possibilidade de o descumprimento de metas configurar inassiduidade habitual, impontualidade, falta injustificada ou abandono de cargo. A justificativa para tais dispositivos, conforme explanado na primeira reunião deste grupo, foi a de que outros órgãos fora do Poder Executivo possuem mandamentos semelhantes. Aprofundando os estudos, verificou-se que tal justificativa, entretanto, não se mostra adequada, pelos motivos que seguem:

- a) A eventual existência de norma semelhante fora do poder Executivo não afasta a necessidade de haver ao menos uma interpretação autorizativa por parte da SGP; e
- b) Há manifestações formais do Tribunal de Contas da União e do órgão central do Sipec incluídas no item 4 que apontam pela inaplicabilidade dos dispositivos em comento.

Por fim, sobre esse ponto, há que se acrescentar que os próprios representantes da Administração da Receita Federal anterior, em reunião de janeiro de 2022, apresentaram à representação sindical interpretação com o mesmo teor da conclusão acima transcrita, e ação contrária poderia configurar violação ao princípio jurídico da boa-fé.

Dando sequência, não obstante a posição externada por parte dos membros do Grupo de Estudos de que a solução mais adequada seria a simples revogação da Portaria RFB nº 281, de 2022, foi consensuado que, para superar esse ponto, seria possível considerar uma proposta de compensação institucional (descrita no item 5), pois, ao longo da discussão do grupo, verificou-se haver dificuldades operacionais ou mesmo fragilidades para a imposição da compensação individual.

A primeira é o fato de a aplicação da consequência possível do descumprimento das metas (desligamento do programa) ocorrer a destempo, não obstante haver interpretações que dizem ser possível implementar tal medida. A segunda, já tratada no item 4, é que – embora se refute a equivalência de metas e jornada para fins punitivos, mas na ausência de outra base de comparação – a Instrução Normativa SGP nº 2, de 2018, e a Lei nº 8.112, de 1990, preveem que a compensação individual é limitada a 2 (duas) horas diárias e até o mês subsequente ao da ocorrência, daí decorrendo os seguintes questionamentos:

- a) Se há a possibilidade de o titular da RFB estabelecer de forma diversa; e



b) Se há razoabilidade entre o disposto na norma (necessidade de compensar) e a sua possibilidade de execução (capacidade de compensar), uma vez que se torna inexecutável o seu cumprimento no tempo estipulado.

Feitas as considerações pertinentes, o presente Grupo de Estudos, como externado no início deste relatório, propõe ao dirigente máximo da Receita Federal:

a) Promover a revogação da Portaria RFB nº 281, de 2022, em sua integralidade, ou alterações substanciais em sua redação; e

b) Instituir, no mesmo ou em outro ato, medidas para a compensação de metas, utilizando-se de resultados institucionais a serem definidos, considerando a condução dos trabalhos de avaliação e seleção dos indicadores com a participação das Subsecretarias e do Sindifisco Nacional.

Brasília, 29 de março de 2023.

[assinado digitalmente]

Alexandre Teixeira

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante do Sindifisco Nacional

[assinado digitalmente]

Natalia Ribeiro Nobre Saraiva

Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante do Sindifisco Nacional

[assinado digitalmente]

Anderson Akahoshi Novaes

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante do Sindifisco Nacional

[assinado digitalmente]

Pedro Henrique Magalhaes de Magalhaes

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante da Subsecretaria de Gestão
Corporativa

[assinado digitalmente]

Bibiana das Chagas Meroni Costa

Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante da Subsecretaria de
Administração Aduaneira

[assinado digitalmente]

Rodrigo Brito Mendonca

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante da Subsecretaria de
Arrecadação, Cadastros e Atendimento

[assinado digitalmente]

Edgar Rodrigues Veras

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante da Subsecretaria de Tributação
e Contencioso

[assinado digitalmente]

Sergio Aurelio Velozo Diniz

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante do Sindifisco Nacional

[assinado digitalmente]

Gabriel Rissato Leite Ribeiro

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante do Sindifisco Nacional

[assinado digitalmente]

Vinicius Lara de Oliveira

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Representante da Subsecretaria de
Fiscalização