

PARECER JURÍDICO

Trata-se de parecer solicitado pela Associação dos Servidores Administrativos da UFV – ASAV à este escritório de advocacia acerca da implementação do Programa de Gestão de Desempenho instituído pelo Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, no âmbito da Universidade Federal de Viçosa, por intermédio da Resolução CONSU/UFV nº 13, de 25 de outubro de 2024.

I. DA HIERARQUIA DAS NORMAS

No Brasil, Decretos e Resoluções estão abaixo da Lei e da Constituição na hierarquia normativa, sendo atos infralegais que regulamentam a aplicação das leis, com o Decreto geralmente mais abrangente para o Executivo e as Resoluções para assuntos internos ou específicos de órgãos, mas ambos devem respeitar a hierarquia superior e um ao outro, prevalecendo a norma superior e a mais específica ou recente em conflitos, conforme a Pirâmide de *Kelsen*.

Nesse aspecto, é importante elucidar que o Decreto nº 11.072/2022 se trata de Decreto Autônomo expedido pelo Presidente da República conforme a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição da República de 1988, uma vez que dispõe acerca da organização e funcionamento da administração federal e, no caso, inova ao dispor sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Destarte, conforme o entendimento da hierarquia das normas, o decreto autônomo se encontra na mesma estatura hierárquica que a Lei Ordinária, o que o torna hierarquicamente superior às Resoluções das entidades autárquicas, em virtude de sua natureza de ato infralegal.

No caso em comento, pelo Princípio da Hierarquia - *lex superior derogat inferiori*, a Resolução CONSU/UFV nº 13/2024 deve obedecer ao disposto no Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, podendo, entretanto, regulamentar a aplicação do decreto conforme as particularidades atinentes ao âmbito da Universidade Federal de Viçosa, sem, contudo, prever diversamente do contido no Decreto, especialmente no que concerne à restrição dos direitos dos servidores.

Superado este entendimento, verifica-se que a Resolução CONSU/UFV nº 13/2024 ultrapassa a sua competência regulamentar ao trazer previsões que ultrapassam o disposto no Decreto nº 11.072/2022, principalmente no tocante a violação dos direitos dos servidores técnico-administrativos em educação da UFV.

Da mesma forma a Resolução CONSU/UFV nº 13/2024 dispõe contrariamente à IN Conjunta nº 21/2024 à IN Conjunta nº 52/2023 e à IN Conjunta nº 24/2023, o que afeta a harmonia entre os atos normativos e regulatórios, uma vez que o primeiro ato normativo desrespeita o outro.

Nessa mesma esteira, há uma interpretação equivocada dos dispositivos legais do Decreto nº 1590/95, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, ao misturar as disposições atinentes ao PGD com disposições referentes a alteração da jornada de trabalho.

Sendo assim, verifica-se que a utilização equivocada do Decreto nº 1590/95 acarreta **procedimentos internos que flexibilizam critérios** de forma não uniformizada, gerando assimetrias entre unidades e servidores.

Há ainda incompatibilidades referentes à Resolução nº 31/2025, a qual também ultrapassa o seu poder regulamentar.

II. DO DECRETO Nº 11.072/2022 QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE GESTÃO DE DESEMPENHO

O Decreto tem como objetivo disciplinar o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

a) DA APLICAÇÃO

As disposições do decreto aplicam-se à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg; aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo; aos servidores públicos ocupantes de cargo em comissão; aos empregados públicos em exercício na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; aos contratados por tempo determinado, nos termos do disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; e aos estagiários, observado o disposto na Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

b) DA INSTITUIÇÃO DO PGD

A instituição do PGD é ato discricionário da autoridade máxima do órgão ou da entidade, observará os critérios de oportunidade e conveniência e poderá suspender ou revogar o Programa por razões técnicas ou de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentadas.

Tais competências poderão ser delegadas aos dois níveis hierárquicos imediatamente inferiores com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. A substituição dos controles de assiduidade e de pontualidade dos

participantes do PGD por controle de entregas e resultados, independentemente da modalidade adotada, observará o disposto nos atos de que trata o art. 16 Veja-se:

Art.16. O órgão central do Sipec e o órgão central do Siorg expedirão, no âmbito de suas competências, os atos complementares necessários à execução do disposto neste Decreto.

Por fim, a autorização para a instituição do PGD será dos Ministros de Estado, dirigentes máximos dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e as autoridades máximas das entidades.

A aplicação 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, vedada a delegação, e preverá, no mínimo: os tipos de atividades que poderão ser incluídas no PGD; o quantitativo de vagas; As vedações à participação, se houver; o eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho; o conteúdo do termo de ciência e responsabilidade a ser firmado entre o participante e a sua chefia imediata; e a antecedência mínima nas convocações para o agente público comparecer à sua unidade.

Ressalta-se que a instituição do PGD não poderá implicar dano à manutenção da capacidade plena de atendimento ao público interno e externo, devendo serem divulgados os atos editados por meio de portaria da autoridade máxima e os resultados obtidos com o PGD.

Os órgãos e as entidades disponibilizarão ao órgão central do Sipec e ao órgão central do Siorg as informações referentes aos respectivos PGD e a seus resultados. A instituição e a manutenção do PGD ocorrerão no interesse da administração e não constitui direito do agente público.

c) DA APLICAÇÃO DO PGD NA MODALIDADE PRESENCIAL OU TELETRABALHO.

O PGD poderá ser adotado na modalidade presencial ou teletrabalho. A participação no PGD, independentemente da modalidade, considerará as atribuições do cargo e respeitará a jornada de trabalho do participante.

A participação no PGD, independentemente da modalidade, considerará as atribuições do cargo e respeitará a jornada de trabalho do participante.

Sendo que, quando o quantitativo de interessados em aderir ao PGD superar o das vagas disponibilizadas, o dirigente da unidade selecionará os participantes do PGD, de modo impessoal, com base nas atividades a serem desempenhadas e na experiência dos interessados.

d) DAS REGRAS ESPECIAIS PARA O TELETRABALHO.

- Dependerá de acordo mútuo entre o agente público e a administração, registrado no termo de ciência e responsabilidade;
- Poderá ocorrer em regime de execução integral ou parcial;
- Ficará condicionado à compatibilidade com as atividades a serem desenvolvidas pelo agente público e à ausência de prejuízo para a administração;
- Terá a estrutura necessária, física e tecnológica, providenciada e custeada pelo agente público; e
- Exigirá que o agente público permaneça disponível para contato, no período definido pela chefia imediata e observado o horário de funcionamento do órgão ou da entidade, por todos os meios de comunicação.

III. DO DECRETO Nº 1590/95

a) OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: O PAPEL DO DECRETO Nº 1.590/1995

A Instrução Normativa MP/SGP nº 2, de 12 de setembro de 2018, expedida pela Secretaria de Gestão de Pessoas, estabelece as orientações operacionais para o controle de jornada no âmbito da Administração Pública Federal, fundamentando-se diretamente no Decreto nº 1.590/1995.

Este decreto atua como o pilar normativo do regime de trabalho dos servidores civis, fixando a carga horária de 40 horas semanais como regra geral, ao mesmo tempo em que outorga aos dirigentes máximos dos órgãos o poder regulamentar para organizar o horário de funcionamento das unidades.

Destaca-se, em seu Artigo 3º, a autorização excepcional para a flexibilização da jornada para 6 horas diárias e 30 horas semanais em setores que exijam atividades ininterruptas por períodos iguais ou superiores a 12 horas, devido a necessidades de atendimento ao público ou trabalho noturno.

Portanto, a IN 02/2018 não cria o direito à flexibilização, mas procedimentaliza a aplicação do que já fora estabelecido pelo referido Decreto, vinculando a redução da carga horária à estrita manutenção da qualidade e da continuidade do serviço prestado ao cidadão.

b) DO CONTROLE DE FREQUÊNCIA E JORNADA GERAL

No que tange à gestão da assiduidade, a IN 02/2018 impõe o registro eletrônico de frequência como o mecanismo oficial e obrigatório para a aferição da pontualidade e do cumprimento da carga horária.

O normativo estabelece que todos os movimentos de entrada e saída, incluindo os intervalos para refeição e descanso, devem ser fidedignamente registrados pelo servidor.

O texto legal prevê rigor quanto à compensação de horários, determinando que atrasos ou saídas antecipadas justificadas devam ser compensados até o mês subsequente, sob pena de perda proporcional da remuneração.

Estão excetuados deste controle rígido apenas os ocupantes de cargos de alta gestão, os docentes do magistério superior e os servidores que atuam sob o regime de Programa de Gestão e Desempenho (PGD), os quais possuem formas distintas de aferição de produtividade e entrega de resultados.

c) **DA JORNADA FLEXIBILIZADA NAS UNIVERSIDADES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO (IFES)**

A aplicação da jornada flexibilizada de 30 horas nas Universidades e Institutos Federais em 2026 exige a convergência entre a natureza da atividade e o interesse da administração.

Para que um setor seja elegível à jornada reduzida, deve haver a comprovação de que o atendimento ao usuário externo — como alunos, pacientes em hospitais universitários ou a comunidade em geral — ocorre de forma contínua por um período igual ou superior a 12 horas.

É imperativo notar que a jurisprudência administrativa consolidada veda a utilização da jornada flexibilizada para servidores que exerçam funções puramente internas ou de apoio administrativo sem contato direto com o público.

Além disso, permanece a proibição de flexibilização para ocupantes de Cargos de Direção (CD) ou Funções Gratificadas (FG), uma vez que tais postos exigem regime de dedicação integral, incompatível com a jornada reduzida.

d) **DO ATENDIMENTO AO PÚBLICO**

No contexto da Instrução Normativa MP/SGP nº 02/2018 e do Decreto nº 1.590/1995, o conceito de "atendimento ao público" é o requisito central e mais rigoroso para a concessão da jornada flexibilizada de 30 horas. A interpretação deste conceito em 2026 segue a linha restritiva consolidada pelos órgãos de controle (CGU e TCU).

Para fins de flexibilização, "público" é exclusivamente o usuário externo dos serviços prestados pela instituição.

Nas Universidades e Institutos Federais, isso compreende discentes, pacientes (no caso de Hospitais Universitários) e comunidade externa que utiliza bibliotecas, museus ou serviços de assistência jurídica e social da instituição.

Há, entretanto, a exclusão do "Público Interno". O atendimento prestado por um setor administrativo a outro setor (ex: o setor de RH atendendo um professor, ou a contabilidade atendendo um técnico) não é considerado atendimento ao público para fins de 30 horas. Trata-se de fluxo de trabalho interno.

Ato contínuo, o conceito exige uma interação direta entre o servidor e o usuário. Embora o atendimento digital tenha crescido, a base legal do Decreto 1.590/1995 pressupõe que a unidade precisa estar "aberta" fisicamente para o cidadão por 12 horas ou mais.

Portanto, deve haver balcão, guichê ou recepção com presença física de servidores em escalas de revezamento. Da mesma forma, o atendimento deve ser essencial à fruição do serviço público pelo cidadão naquele horário específico.

Por fim, o atendimento ao público deve ocorrer sem solução de continuidade.

Isso significa que, se o setor fecha para o almoço (mesmo que por uma hora) ou se suspende o atendimento em determinado turno, descaracteriza-se o requisito de "12 horas ininterruptas", tornando ilegal a jornada flexibilizada de 30 horas para aquela unidade.

e) DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO (PROCEDIMENTO E FINALIDADE)

O Relatório de Avaliação constitui o instrumento técnico indispensável para a legitimidade da jornada flexibilizada, conforme exigido pela sistemática de controle da IN 02/2018.

Este documento deve ser elaborado periodicamente pelo gestor da unidade para atestar que os requisitos fáticos que justificaram a concessão das 30 horas permanecem presentes.

O relatório deve detalhar as escalas de revezamento, comprovar a manutenção do atendimento ininterrupto e avaliar o impacto da jornada na eficiência do serviço.

A ausência ou a irregularidade deste relatório de avaliação compromete a validade jurídica do regime de turnos, sujeitando a unidade à obrigatoriedade de retorno imediato à jornada padrão de 40 horas e expondo os gestores a eventuais sanções por descumprimento das normas de regência.

IV. DA DISTINÇÃO ENTRE O PGD E A FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO

É fundamental distinguir os regimes do Programa de Gestão de Desempenho (PGD), regido pelo Decreto nº 11.072/2022, e da flexibilização de jornada para 30 horas semanais, amparada no Decreto nº 1.590/1995. A confusão entre estes institutos pela Administração da UFV (evidenciada no uso concomitante e equivocado das normas) representa o cerne das inconsistências jurídicas observadas.

O PGD e a flexibilização são mecanismos de gestão de pessoas com objetivos e fundamentos legais distintos, não podendo ser apresentados como soluções para um mesmo problema.

Critério	Programa de Gestão de Desempenho (PGD) - Decreto nº 11.072/2022	Flexibilização da Jornada - Decreto nº 1.590/1995
Objetivo Primário	Foco em resultados e produtividade. Substituição do controle de frequência por controle de entregas e metas.	Manutenção da continuidade e qualidade dos serviços. Adaptação da jornada (40h para 30h) para cobertura de turnos ininterruptos.
Fundamento Legal	Decreto nº 11.072/2022 e Instruções Normativas Conjuntas (ex: IN 24/2023).	Decreto nº 1.590/1995, Art. 3º, e Instrução Normativa MP/SGP nº 02/2018.
Jornada de Trabalho	Mantém a jornada legal do servidor (regra geral 40 horas semanais ou 30 horas, se já for o caso).	Reduz a jornada de 40 horas para 30 horas semanais (6 horas diárias), sem redução salarial.
Natureza Jurídica	Regime de execução das atividades, podendo ser presencial ou teletrabalho. É interesse da Administração e não constitui direito do servidor.	Regime de trabalho em turnos. É uma faculdade da Administração Pública, condicionada a requisitos fáticos.
Condição de Adesão	Compatibilidade das atividades com a mensuração por entregas e resultados. Deve-se respeitar a jornada legal do participante (40h ou 30h).	Exigência inafastável de atendimento ao público externo ininterrupto por período igual ou superior a 12 horas.
Controle da Jornada	Dispensa o controle de assiduidade e pontualidade para todos os participantes do PGD, independentemente da modalidade (presencial, parcial ou integral), focando no controle de entregas e metas.	Mantém o controle eletrônico de frequência (ponto) obrigatório para todos os servidores em jornada flexibilizada.

Conclusão sobre a Divergência:

O PGD lida com o método de execução por **CONTROLE DE RESULTADOS**, em vez de horários, mantendo a jornada padrão do cargo.

A flexibilização da jornada lida com o **TEMPO DE TRABALHO** (redução de 40h para 30h) em função da necessidade de cobertura contínua para atendimento ao público, mantendo o controle de frequência.

A Administração da UFV, ao misturar as normas, incorre no erro de aplicar requisitos restritivos da flexibilização (como a vedação a cargos CD/FG ou a exigência de retorno à 40h) em processos de PGD, e vice-versa, comprometendo a legalidade de ambos os regimes.

A Resolução CONSU/UFV nº 13/2024 e suas alterações, ao exigir o registro de frequência para participantes do PGD (Art. 8º), anula o princípio fundamental do PGD

(substituição do controle de assiduidade por controle de resultados), confundindo-o com um mero controle de jornada, próprio do regime flexibilizado ou padrão.

Ademais, o Decreto nº 11.072/2022, ao instituir o PGD, alterou substancialmente o Decreto nº 1.590/95, revogando o §6º do artigo 6º, reforçando, portanto, que a flexibilização de jornada, clássica do revezamento presencial já descrito adota o controle de assiduidade, enquanto a instituição do controle da “entrega de resultados” não tem como parâmetro e se diferencia diametralmente do “controle de jornada/assiduidade” como método e essa baliza técnica deve ser seguida sob pena de se invalidar a aplicação/finalidade do próprio PGD.

V. RELATÓRIOS: DISTINÇÃO ENTRE PGD E FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA

A distinção entre os relatórios exigidos pelo Programa de Gestão de Desempenho (PGD), sob o Decreto nº 11.072/2022, e aqueles relativos à flexibilização da jornada (Decreto nº 1.590/1995 e IN MP/SGP nº 02/2018), reside em seus objetivos e focos de controle. Veja-se:

Critério	Relatório do PGD (Decreto nº 11.072/2022 e INs Conjuntas)	Relatório de Avaliação da Flexibilização (Decreto nº 1.590/1995 e IN nº 02/2018)
Foco Principal	Resultados e Desempenho. Mensuração das entregas e metas pactuadas individualmente.	Manutenção das Condições Fáticas. Comprovação da necessidade e da continuidade do atendimento ao público.
Conteúdo	Dados de produtividade, cumprimento de metas (individuais e da unidade), qualidade das entregas, e comparativo entre o desempenho do participante e a produtividade da unidade antes/depois do PGD.	Detalhamento das escalas de revezamento de turnos, comprovação da manutenção do atendimento ininterrupto ao público externo por 12 horas ou mais, e avaliação da eficiência do serviço.
Finalidade	Avaliar a eficácia do programa, justificar a substituição do controle de frequência e fornecer dados para o monitoramento central (Siprec/Siorg).	Atestar a permanência dos requisitos legais que justificaram a redução da jornada de 40h para 30h.
Periodicidade	A avaliação de desempenho é tipicamente periódica (por ciclo de PGD, definido pelo órgão), com resultados consolidados anualmente.	Periódico, conforme definido pelo órgão/entidade, para fins de monitoramento e manutenção do regime de turnos. A IN 02/2018 exige a avaliação dos resultados do programa.
Implicação da Irregularidade/Ausência	Comprometimento da manutenção do PGD ou desligamento do servidor, devido à ineficácia na mensuração de resultados.	Sujeição da unidade ao retorno imediato à jornada padrão de 40 horas semanais e responsabilização do gestor por descumprimento normativo.

Enquanto o relatório do **PGD** se concentra em "**O que foi entregue**" (metas), reforçando o controle por resultados, o **Relatório de Avaliação da Flexibilização** se concentra em "**Como e Quando o serviço é prestado**", garantindo que a redução da jornada para 30 horas não prejudique a continuidade do serviço público. A Administração da UFV, ao exigir controle de frequência para o PGD, confunde as finalidades desses relatórios e regimes, descaracterizando o Programa de Gestão fundamentado “em Desempenho” (PGD).

O Tribunal de Contas da União (TCU) assim se manifestou acerca da distinção entre os decretos de instituição do PGD e flexibilização da jornada:

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

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

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

(TCU - Pesquisa Integrada. Acesso em: 13/01/2026) (**grifo nosso**)

Insta ressaltar que existe uma dificuldade para se controlar a jornada de trabalho no PGD.

Esta é a principal retórica, e havendo esta proposta de substituição do controle de horários por controle de metas e resultados verifica-se a ineficácia do artigo 8º.

Art. 8º A participação no PGD, independentemente da modalidade, considerará as atribuições do cargo e respeitará a **jornada de trabalho** do participante.

Sem instrumento de controle, ineficaz apresentar qualquer medida de controle feita unilateralmente.

Neste sentido, a tentativa de se instituir um controle de frequência pode auxiliar o próprio servidor a não extrapolar a sua jornada, e fazer prova de eventual ocorrência de violação do seu direito. É de se refletir a aplicação deste instrumento, sabendo-se em contrapartida, que resultará em maior cobrança por resultados, caso a jornada de trabalho não seja cumprida em sua integralidade, o que reforça-se que não é o objetivo do novo método de trabalho (PGD) e nem deve importar em sanção do servidor.

Afinal, o arcabouço normativo do PGD determina que as sanções ao não cumprimento só são possíveis em caso de não alcance das metas, em nada se relacionando com a carga horária realizada para o cumprimento das mesmas.

Em tese, é importante que o Grupo de Trabalho avalie se um instrumento bilateral de controle de jornada pode ser importante para o estabelecimento de metas realistas compatíveis com o cargo, ou se servirá para o controle e aumento exponencial das tarefas impostas à determinado setor, implicando em sobrecarga rotineira no PGD e risco à própria remuneração e manutenção do cargo público.

VI - DAS DIVERGÊNCIAS ENTRE A RESOLUÇÃO CONSU/UFV Nº 13/2024 E OS DEMAIS DIPLOMAS QUE REGULAM A MATÉRIA

Apontam-se as divergências centrais. Veja-se:

Matérias	Conflito
a) A adoção de critérios convenientes para a concessão de 30 horas por flexibilização, mostrando contradição com o discurso de adoção restrita do Decreto nº 1590/95 alegadamente adotado pela Administração. - Processos de flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais sem redução salarial que apresentam contradições e falta de critérios bem definidos. - Norma UFV (Resolução nº 13/2024, Art. 2º): Restringe a participação no PGD (em qualquer modalidade) somente aos servidores técnico-administrativos em educação que já tenham cumprido o estágio probatório. - Norma Federal (IN Conjunta nº 21/2024, Art. 10, § 2º): A restrição federal aplica-se apenas à modalidade de teletrabalho (integral ou parcial) durante o primeiro ano do estágio probatório. O servidor em estágio probatório pode	A UFV adota uma regra mais restritiva, vedando a participação integral no PGD (inclusive na modalidade presencial) até a conclusão de todo o estágio probatório, o que excede a restrição imposta pela norma federal apenas à modalidade de teletrabalho. Da mesma forma, a UFV adota, de forma equivocada, critérios para a concessão de 30 horas por flexibilização.

participar do PGD na modalidade presencial.	
b) Exigência de Registro de Frequência para Participantes do PGD (Teletrabalho Parcial e Presencial) - Norma UFV (Resolução nº 13/2024, Art. 8º): Determina que participantes na modalidade presencial ou teletrabalho em regime de execução parcial devem registrar sua jornada diária em sistema eletrônico de frequência nos dias que estiverem presencialmente na unidade. - Norma Federal (Decreto nº 11.072/2022, Art. 3º, § 1º e IN Conjunta nº 24/2023, Art. 8º): O Decreto estabelece que a adesão ao PGD implica a substituição dos controles de assiduidade e de pontualidade por controle de entregas e resultados, independentemente da modalidade adotada. A IN 24/2023 reitera que todos os participantes estarão dispensados do registro de controle de frequência e assiduidade, na totalidade da jornada.	A exigência da UFV de manter o registro de frequência para os dias presenciais no regime parcial ou presencial contradiz o princípio fundamental do PGD, que é a substituição do controle de frequência pelo controle de resultados para todos os participantes.
c) Exclusão de Cargos de Direção (CD) na Participação do PGD; - Norma UFV (Resolução nº 31/2025, Art. 1º, alterando Art. 2º): O texto alterado passa a vedar a participação dos servidores que ocupem cargos de direção (CD) no PGD. - Norma Federal (Decreto nº 11.072/2022, Art. 2º, § 1º): O Decreto aplica-se, entre outros, a "servidores públicos ocupantes de cargo em comissão". Cargos de Direção (CD) são tipos de cargos em comissão.	A exclusão específica dos ocupantes de cargos de direção do PGD pela UFV restringe o âmbito de aplicação do programa em relação ao que é previsto pelo Decreto Federal, que inclui expressamente agentes públicos ocupantes de cargo em comissão.
d) Incompatibilidade de Adicionais Ocupacionais com Regime de Teletrabalho Parcial (Regra Geral):	O regulamento da UFV mantém a regra geral de incompatibilidade para o teletrabalho (Art. 10, P. único, III),

- Norma UFV (Resolução nº 31/2025, Art. 1º, alterando Art. 10, Parágrafo único, III): Define como incompatível com o teletrabalho a atividade com "previsão de pagamento de adicionais ocupacionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante ou atividades com Raio X ou substâncias radioativas...", estabelecendo, no entanto, uma exceção apenas para a modalidade específica de "carga horária diária" (6h presencial + 2h remota, Art. 5º, § 1º, inciso II). - Norma Federal (IN Conjunta nº 52/2023, Art. 8º): O pagamento desses adicionais é devido ao participante nas modalidades presencial ou teletrabalho em regime de execução parcial, desde que atenda ao critério de exposição habitual ou permanente por período igual ou superior à metade da carga horária.	permitindo o adicional apenas no novo modelo híbrido diário. Isso cria uma restrição implícita: se um setor adota o modelo parcial de carga horária semanal (60% dos dias presenciais, Art. 5º, § 1º, I), a atividade ainda seria considerada incompatível se houver adicional ocupacional, contrariando o Art. 8º da IN 52/2023, que permite o pagamento em qualquer regime de execução parcial.
e) Escala de Avaliação de Desempenho Divergente da Norma Federal; - Norma UFV (Resolução nº 13/2024, Art. 17, § 1º, alterado na minuta final que originou a Res. 31/2025): Adota uma escala de avaliação de desempenho simplificada, geralmente focada em 3 níveis (Adequado, Inadequado por execução abaixo do esperado, Inadequado por inexecução parcial ou integral). - Norma Federal (IN Conjunta nº 24/2023, Art. 21, § 1º): Estabelece uma escala de 5 níveis (Excepcional, Alto desempenho, Adequado, Inadequado, Não executado). O Art. 30 da mesma IN permite escalas próprias, desde que os dados sejam convertidos para a forma federal.	À escala da UFV diverge da escala padrão federal (omite as categorias de desempenho superior como "Excepcional" e "Alto Desempenho"). Embora a UFV possa ter sua própria escala, as minutas não mencionam explicitamente o processo de conversão dos dados para os cinco níveis federais, o que é uma obrigação legal para o envio de dados ao órgão central do Siorg.
f) Prazo de Convocação Mínimo para Retorno Presencial; - Norma UFV (Resolução nº 13/2024, Art. 20): Estabelece que o prazo de antecedência mínima para convocação de teletrabalhador é de no mínimo 1 (um) dia útil. Uma minuta posterior sugere 2 (dois)	Embora o Decreto delegue a definição do prazo ao ato de instituição, a IN 24/2023 não especifica o prazo mínimo para a convocação rotineira, delegando-o ao Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR).

dias úteis, mas permitindo 1 dia em caso de urgência. - Norma Federal (Decreto nº 11.072/2022, Art. 4º, VI): O ato de instituição do PGD deve prever a antecedência mínima nas convocações para o agente público comparecer à sua unidade.	No entanto, a determinação federal de retorno em caso de desligamento/revogação é de 30 dias, e o Decreto permite que o órgão exija 30 dias de antecedência se o participante quiser retornar à modalidade presencial por conta própria. O prazo de 1 dia útil definido pela UFV é extremamente curto em comparação com outros prazos definidos na legislação federal (30 dias para retorno após desligamento) e pode ser considerado insuficiente ou excessivamente oneroso para o servidor, embora tecnicamente esteja dentro do poder discricionário da Instituição definir essa antecedência no ato de instituição. É importante notar que a Comissão Interna de Supervisão (CISTA) da UFV, em agosto de 2024, já havia alertado a Reitoria sobre a necessidade de adequação e atualização da minuta do PGD em face da publicação das INs Conjuntas nº 52/2023 e nº 21/2024, apontando "inúmeras desconformidades". A posterior edição da Resolução nº 31/2025 buscou corrigir algumas dessas questões, como a introdução do novo formato híbrido, mas introduziu a vedação de participação para ocupantes de Cargos de Direção (CD), em aparente conflito com o escopo do Decreto Federal.
--	---

Destarte, informa-se que as Resoluções editadas pela UFV extrapolam o poder regulamentar, violam direitos dos servidores e afrontam os Princípio da Isonomia e da Razoabilidade.

VII - DAS INCONSISTÊNCIAS E IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE FLEXIBILIZAÇÃO

No que tange à análise casuística dos processos de flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais no âmbito da UFV, observa-se uma série de inconsistências que comprometem a impessoalidade e a legalidade dos atos

administrativos. Tais irregularidades evidenciam a ausência de uma padronização normativa, resultando em decisões contraditórias para situações análogas.

a) DA INOBSERVÂNCIA DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO E FUNÇÕES DE CHEFIA

Verifica-se que diversos processos foram aprovados sem o devido escrutínio acerca das atribuições dos cargos ou da ocupação de funções de confiança. Embora a Lei nº 8.112/1990 e o Decreto nº 1.590/1995 vinculem a jornada às atribuições do cargo e vedem a flexibilização para ocupantes de cargos de direção ou funções gratificadas — devido ao regime de dedicação integral —, tal preceito foi negligenciado em unidades como o SBO/DVA-PCD (Processo nº 23114.901293/2024-48), a Biblioteca Central (Processo nº 23114.905943/2025-13) e a Divisão de Atendimento aos Públicos - DAP (Processo nº 23114.914990/2025-40). Nestes casos, servidores em funções de chefia foram contemplados com a jornada reduzida, contrariando a norma federal e criando privilégios injustificados em detrimento de outros setores onde tais fragilidades foram apontadas como impeditivos.

b) DA CONTRADIÇÃO QUANTO AO CRITÉRIO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO E QUANTITATIVO DE PESSOAL

A Administração tem utilizado a justificativa de "ausência de atendimento ao público externo" ou de "insuficiência de servidores" para indeferir pedidos, como nos casos do DAH (Processo nº 23114.908601/2023-85) e da CISTA (Processo nº 23114.911551/2023-13). Contudo, observa-se uma aplicação discricionária e desigual desse critério:

- **Setores Administrativos:** Houve aprovação para setores da Biblioteca Central que desempenham funções exclusivamente internas (como catalogação), enquanto outros setores com natureza similar foram indeferidos.⁸
- **Unicidade de Cargo:** A instituição alega a impossibilidade de flexibilização para setores com apenas um servidor por cargo (ex: CEAD), mas aprovou o regime para servidores únicos em cargos específicos na Divisão Psicossocial, na UPI e na Diretoria de Ensino do Campus Florestal.⁹
- **Escala de Revezamento:** A exigência de um quantitativo mínimo de três servidores para garantir o revezamento ininterrupto de 12 horas (conforme o Decreto nº 1.590/1995) foi ignorada na Recepção da Reitoria (apenas duas servidoras) e na Divisão de Saúde (setores com apenas dois farmacêuticos ou enfermeiros).

c) DA CONFUSÃO CONCEITUAL ENTRE PGD E FLEXIBILIZAÇÃO

Persiste um erro material grave na condução de processos como o do STI-CRP (Processo nº 23114.920724/2023-94), onde a tramitação da flexibilização foi suspensa sob a justificativa de implementação do PGD. Conforme exhaustivamente demonstrado, o

PGD (Decreto nº 11.072/2022) foca em resultados e metas, enquanto a flexibilização (Decreto nº 1.590/1995) trata da jornada física para atendimento ininterrupto. Tratar ambos como equivalentes ou excludentes configura vício de finalidade, impedindo que o servidor acesse o regime de trabalho adequado à sua realidade funcional.

d) DA FALTA DE PADRONIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Por fim, nota-se que propostas experimentais e restritas a determinados cargos e centros (como a mencionada para os departamentos vinculados aos Centros de Ciências) ferem o princípio da isonomia ao excluir servidores de nível superior e outros níveis sem fundamentação técnica.

A manutenção de processos em acesso restrito sem justificativa legal razoável e a disparidade de decisões entre unidades administrativas e acadêmicas reforçam a necessidade de uma revisão imediata dos critérios adotados pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, sob pena de judicialização das irregularidades apontadas.

VIII - DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE A MATÉRIA

Verifica-se a possibilidade de judicialização como direito apenas em casos que o trabalho remoto e o PGD (ausência de controle de jornada) são inoportunizados aos que possuem redução de jornada ou pedido de remoção/transferência para acompanhamento de cônjuge em serviço.

Exemplificando:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME DE TELETRABALHO PARA ACOMPANHAR CÔNJUGE OU COMPANHEIRO. ART. 84, DA LEI Nº 8.112/90. PORTARIA RFB Nº 2383/2017. REQUISITOS PREENCHIDOS. DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se pacificou no sentido de que a concessão de **licença para acompanhar cônjuge ou companheiro, prevista no art. 84, da Lei nº 8.112/90, constitui direito subjetivo do servidor**, não estando submetida ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Precedentes. 2. Na hipótese, tem direito a servidora à **manutenção do regime de teletrabalho para poder acompanhar seu cônjuge, deslocado para fora do país, uma vez que foram preenchidos os requisitos previstos no art. 84, da Lei nº 8.112/90** e na Portaria RFB n. 2383/2017. 3. Apelação e remessa necessária que se nega provimento.

(TRF-1 - AC: 10224584720194013400, Relator.: JUIZ FEDERAL NEWTON PEREIRA RAMOS NETO (CONV.), Data de Julgamento:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TELETRABALHO NO EXTERIOR. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE . PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. AGRADO DESPROVIDO. I - O teletrabalho é relevante instituto da moderna administração pública, está fundado no princípio constitucional da eficiência (Art. 37, caput, CF) e, por isso, deve ser prestigiado e aperfeiçoado, sempre de acordo com os critérios da razoabilidade e da preservação do interesse público . Isso significa que aludido instituto não pode ser aplicado de forma a degenerar suas finalidades, convertendo-o, assim, em meio de adstrição absoluta do comportamento administrativo aos desígnios individuais do servidor público. A adoção de tal compreensão conduziria a subordinar-se a atividade administrativa a decisões da vida privada do servidor, o que não parece ser o entendimento que melhor atende ao interesse público. **II - Em certos casos, que também envolvem litígios em torno do teletrabalho, venho entendendo pela concessão da tutela de urgência, quando o servidor necessita deslocar-se para o exterior para acompanhar cônjuge. Assim venho entendendo porque, nestas hipóteses (acompanhamento de cônjuge), acha-se envolvida a necessidade de proteção de valor constitucionalmente qualificado, qual seja, a proteção da unidade familiar (art . 226, CF), como ocorre no presente caso.** III - Agravo de instrumento desprovido.

(TRF-3 - AI: 50088890320184030000, Relator.: Desembargador Federal LUIZ PAULO COTRIM GUIMARAES, Data de Julgamento: 13/12/2019, 2ª Turma, Data de Publicação: e - DJF3 Judicial 1 DATA: 17/12/2019)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. **MANUTENÇÃO DO REGIME DE TELETRABALHO . CONCESSÃO DE HORÁRIO ESPECIAL. DEPENDENTE COM DEFICIÊNCIA COMPROVADA. TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. POSSIBILIDADE . ART. 98, § 3º, DA LEI 8.112/90.** APELAÇÃO NÃO PROVIDA . 1. Apelação interposta pela UNIÃO em face de sentença que determinou que a parte autora seja mantida em regime de teletrabalho, concedendo ainda a redução da jornada de trabalho para que exerça 4 horas diárias, com reavaliação a cada doze meses, para verificação da permanência das condições que motivaram a concessão do horário especial. 2. O Estatuto dos Servidores Públicos prevê a possibilidade de concessão de horário especial ao servidor público com deficiência, ou que possua dependente nesta condição, mediante comprovação por laudo técnico pericial, a fim de atender às necessidades especiais da pessoa com deficiência, sem exigência de compensação de horários . 3. Quanto ao conceito de pessoa com deficiência, a Lei nº 13.146/15, que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, adota um

critério mais progressista, que leva em conta não apenas os impedimentos biológicos, mas também as condições de inclusão do indivíduo na sociedade. 4 . "A convivência e acompanhamento familiar para o desenvolvimento e a inclusão das pessoas com deficiência são garantidos pelas normas constitucionais, internacionais e infraconstitucionais, portanto, deve-se aplicar o melhor direito em favor da pessoa com deficiência e de seus cuidadores." (RE 1237867, Relator (a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 11-01-2023 PUBLIC 12-01-2023). 5. No caso, embora previamente concedido teletrabalho, a Administração revogou a Portaria, após a parte autora solicitar mudança de lotação para unidade efetivamente compatível com o regime de teletrabalho ordinário e o Nucgp-AP informar a inexistência de outra lotação com trabalhos compatíveis com o regime solicitado . Ressalta-se que, posteriormente, a filha da servidora passou por junta médica oficial, que emitiu laudo médico pericial atestando sua deficiência e entendeu pela continuidade do regime de teletrabalho, bem como pela concessão de horário especial. Assim, deve ser confirmada a sentença que determinou que a autora seja mantida em regime de teletrabalho, concedendo ainda a redução da jornada de trabalho para que exerça 4 horas diárias, com reavaliação a cada doze meses. 6. Apelação não provida . 7. Honorários advocatícios majorados na fase recursal em 1% (um por cento) sobre a mesma base de cálculo definida na sentença, além do percentual já fixado pelo Juízo de origem (art. 85, § 11, CPC).

(TRF-1 - (AC): 10035543720234013400, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCELO ALBERNAZ, Data de Julgamento: 11/09/2024, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: PJe 11/09/2024 PAG PJe 11/09/2024 PAG)

Ou seja, em hipóteses que a utilização do PGD seria compatível com algum tipo de afastamento previsto na Lei federal nº 8.112/90, como garantia a direito subjetivo do servidor, o Judiciário tende a se manifestar favoravelmente.

Fora de hipóteses de afronta a direitos expressamente previstos em Lei, sendo, portanto, necessária a análise do caso concreto, pois, o cenário é inovador, a hipótese é de impossibilidade de reivindicação judicial, em tese, pois, a própria norma assim orienta que o PGD ou o teletrabalho (por leitura extensiva) não constitui direito do servidor. v.g.: "Art. 5º A instituição e a manutenção do PGD ocorrerão no interesse da administração e não constitui direito do agente público."

Por este entendimento, a Administração Pública em nível ministerial, tem orientado que se priorize os servidores na forma do art. 10, §4º I a VI, conforme a leitura do artigo 14 da IN Conj. SGP-SRT/MGI nº 21 de 16 de julho de 2024 ao PGD e teletrabalho.

Observe-se por fim o recorte jurisprudencial:

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TELETRABALHO NO EXTERIOR . **EXIGÊNCIA DE ATOS NORMATIVOS. LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO. PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO . DISCRICIONARIEDADE DO ÓRGÃO PARA ADESÃO.** - Como regra geral, **o servidor público deve executar suas tarefas nos locais ordinariamente designados pelos atos normativos editados pelas autoridades públicas competentes, observada a precedência e a prevalência de ato normativo legítimo, de modo que, à míngua de autorização normativa, não há direito subjetivo ao teletrabalho (home office).** As circunstâncias excepcionais da pandemia do novo coronavírus, que levaram ao teletrabalho número expressivo de trabalhadores (da iniciativa privada e do serviço público), não persistem em vista dos notáveis avanços na saúde pública (com registro para a eficácia da vacinação), sendo legítimo que as autoridades administrativas competentes refaçam seus planejamentos para o retorno ao trabalho, inexistindo garantias da segurança jurídica hábeis a assegurar que o trabalhador, unilateralmente, opte pelo trabalho em local distinto daquele ordinariamente designado. **E, sem previsão normativa e de ato administrativo legítimo que confira ao servidor esse direito subjetivo, o Poder Judiciário não pode autorizar teletrabalho (ou home office) - O Decreto nº 11.072/2022, que dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho – PGD, deixa claro, em diversos dispositivos, que a adesão ao programa e a concessão de teletrabalho aos servidores nos seus termos dependem de critérios de oportunidade e conveniência da Administração.** A adesão ao PGD, a par de ser discricionária, **impõe ao órgão ou autarquia a adequação a diversos quesitos, como capacidade técnica e recursos materiais e humanos aptos a subsidiar a adoção do teletrabalho mantendo-se a prestação de serviço público com atendimento a todos os princípios mais caros da Administração nesse âmbito, como a eficiência e a economicidade** - No caso dos autos, o pedido de teletrabalho, tal qual feito, não se encerra na discricionariedade do superior hierárquico do servidor em permitir ou não o home office, **mas depende da adesão do órgão ou autarquia a complexo programa** que não apenas abrange a instituição como um todo, mas demanda toda a formulação de uma política de concessão de teletrabalho que, do que se depreende dos atos normativos analisados, não é compulsório à Administração - Agravo de instrumento provido.

(TRF-3 - AI: 50186958620234030000, Relator.: Desembargador Federal LUIZ PAULO COTRIM GUIMARAES, Data de Julgamento: 16/12/2023, 2ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 29/12/2023) (**grifos nossos**)

Arremata-se este tópico, informando, que a jurisprudência em seu estado atual, tem afastado as tentativas de instituição do PGD ou crítica aos instrumentos normativos dos órgãos públicos evitando-se imiscuir-se no critério de discricionariedade, oportunidade e conveniência, em cotejo ao princípio da separação dos poderes.

IX. CONCLUSÃO

O presente Parecer Jurídico analisou a Resolução CONSU/UFV nº 13/2024 e suas alterações à luz do Decreto Federal nº 11.072/2022 (PGD) e do Decreto Federal nº 1.590/1995 (Flexibilização da Jornada), concluindo pela existência de graves inconsistências e irregularidades, as quais violam o princípio da legalidade, o direito à isonomia e o escopo dos próprios programas.

As principais falhas identificadas são:

1. **Violação da Hierarquia Normativa:** A Resolução da UFV extrapola seu poder regulamentar ao conflitar com o Decreto nº 11.072/2022 e as Instruções Normativas Conjuntas federais, especialmente ao exigir registro de frequência para participantes do PGD (o que anula o princípio de controle por resultados) e ao restringir a participação no PGD a servidores em estágio probatório de forma mais ampla que a legislação federal.
2. **Confusão de Regimes:** A Administração da UFV tem misturado indevidamente os requisitos do PGD (foco em resultados, sem controle de assiduidade) e os da Flexibilização de Jornada (foco em atendimento ininterrupto por 12h, com redução de 40h para 30h e controle de frequência), comprometendo a legalidade de ambos.
3. **Irregularidades nos Processos de Flexibilização:** A análise dos processos de 30 horas demonstrou aplicação desigual e discricionária dos critérios, com aprovação de flexibilização para servidores em funções de chefia (CD/FG) e para setores sem atendimento ininterrupto ao público externo, em contrariedade direta à IN MP/SGP nº 02/2018.

Medidas a Serem Adotadas pela Administração da UFV:

Recomenda-se que a Administração da UFV, por meio do CONSU, adote as seguintes providências imediatas:

1. **Revisão Imediata da Resolução CONSU/UFV nº 13/2024 e Alterações:** Promover a adequação da Resolução para eliminar os pontos de conflito com o Decreto nº 11.072/2022 e as INs Conjuntas federais, notadamente no que tange à vedação de registro de frequência para os participantes do PGD e à restrição de servidores em estágio probatório.
2. **Segregação dos Regimes:** Estabelecer diretrizes claras para distinguir os processos de Flexibilização da Jornada (Decreto nº 1.590/95) dos processos de PGD (Decreto nº 11.072/22), tratando-os como regimes autônomos com requisitos de elegibilidade e relatórios distintos.
3. **Transparência e Isonomia:** Garantir a padronização dos critérios de análise e a publicidade dos atos decisórios, afastando a aplicação discricionária que gera assimetria entre as unidades e viola o princípio da isonomia.

Em caso de inércia ou não resolução das irregularidades pela via administrativa, a ASAV terá fundamentos para a judicialização da matéria, especialmente no que concerne à afronta ao princípio da legalidade e aos direitos subjetivos dos servidores que estão sendo indevidamente tolhidos pela interpretação equivocada da norma federal.

Sugere-se um prazo de **30 (trinta) dias corridos** para a Administração da UFV apresentar uma devolutiva formal e um plano de ação para o saneamento das irregularidades, na forma da Lei federal nº 9784/99, artigos 48 e 49.

Este é o parecer, s.m.j.

Viçosa - MG, 15 de janeiro de 2026.

Eder de Almeida Benevides
OAB/MG nº 178.914

Karl Henzel de Almeida Macedo
OAB/MG nº 144.130