

MINUTA DE PORTARIA QUE ESTABELECE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PARA TODOS OS ADVOGADOS DA UNIÃO E PROCURADORES FEDERAIS

Prezados(as) Associados(as),

Conforme noticiado, a ANAFE participou no dia 28/10 de reunião realizada pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) e Advogado-Geral da União Substituto na qual foi apresentada minuta de ato normativo que tem o seguinte escopo:

“Define indicadores de desempenho e metas individuais para membros de carreiras jurídicas no âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU e da Procuradoria-Geral Federal – PGF, e estabelece critérios de adesão e desligamento do teletrabalho.”

Não obstante haja referência à regulamentação do art. 14 da Portaria Normativa AGU n. 3, constata-se que a minuta extrapola a análise do teletrabalho. Em verdade, trata-se da instituição de avaliação de desempenho para parte dos membros da AGU, ressaltando-se sua não aplicação aos cargos de gestão (chefias nacionais, regionais e locais não serão avaliadas) e a duas carreiras - Procuradores do Banco Central e Procuradores da Fazenda Nacional. Ressalta-se que TODOS os procuradores federais e advogados da União - que estejam no regime presencial ou em teletrabalho - serão avaliados de forma permanente. A exceção dos cargos de gestão ou de chefia - estes NÃO serão avaliados.

Em apertada síntese, o normativo propõe a obtenção de uma média percentual de atuação dentro de cada equipe ou setor, a ser definida pela análise de determinados indicadores. A média referencial é definida, basicamente, pela soma dos resultados obtidos individualmente. Estabelecido percentual, faz-se o cotejo entre o desempenho individual e a média referencial obtida, alocando-se os membros em ordem decrescente em cinco faixas, conforme artigo 21, V:

- a) Faixa 1: primeiros 5%;
- b) Faixa 2: após 5% até 25%;
- c) Faixa 3: após 25% até 75%;
- d) Faixa 4: após 75% até 95%; e
- e) Faixa 5: últimos 5%.

Conforme art. 22, tal média individual é apurada ao final de cada ano (ao que tudo indica a média referencial também já que parte da análise individual). Confirmado que a média referencial também é verificada na mesma ocasião da avaliação individual, teremos dois pontos para atenção - **a média não é pactuada ou conhecida até a avaliação e esta incide sobre atuação passada**. Atua como ponto de surpresa e, portanto, insegurança, sendo, portanto, aplicada de forma “retroativa”.



Aqui parece haver uma crença desmedida na capacidade de o cálculo médio corrigir distorções, sendo sabido que isso não ocorre, como provam outros indicadores tais como mediana, variância, moda e desvio. Não havendo empate absoluto, sempre haverá os que estão acima da média e os que estão abaixo, sem que seja razoável fazer, só com base nisto, qualquer juízo sobre sua conduta. Acima de tudo, o maior problema é que a média se materializa após a realização da atividade, não se prestando a orientar condutas que lhe são pretéritas.

Ninguém pode se orientar retroativamente a uma média, nem fazer exercícios de futurologia para saber qual será a média e se motivar a superá-la. Isso, como vemos adiante, estimula pactos de não atuação e gera disfunção na gestão, na execução e na própria avaliação.

O §5º do art. 22 refere que não há presunção de infração disciplinar para o membro que for alocado nas faixas 4 e 5 de desempenho. Não obstante a obviedade, dita previsão não afasta a incidência do art. 143, da Lei 8.112, que estabelece a obrigatoriedade da autoridade de promover a apuração de irregularidades de que tenha conhecimento.

Não há, como não poderia ser diferente (por ilegalidade), impedimento a instauração de sindicância ou PAD para apurar as razões do baixo desempenho. Também importa lembrar que tramita no CN a **PEC 32, a qual IMPÕE ao gestor a abertura de PAD em caso de duas avaliações negativas para, assim, viabilizar a demissão do membro estável.** Não consta que tenha havido atuação da AGU para alterar tal dispositivo na PEC.

Não obstante o ingresso e o desligamento do regime de teletrabalho tenham sido disciplinados nos arts. 6º, 7º e 11, da Portaria 3 da AGU, o art. 14 prevê que caberá ao Comitê de Governança da AGU estabelecer indicadores de desempenho e metas para inclusão e desligamento do teletrabalho em conformidade com o planejamento estratégico. Não se vislumbra que essa regulamentação do art. 14 possa se sobrepor aos critérios definidos na Portaria

3. Da forma como posto, retirou-se dos Procuradores Gerais (PGF e PGU) e do CGU a possibilidade de regradar o tema, uma vez que a decisão sobre ingresso e saída do teletrabalho será definida basicamente pelo resultado direto da avaliação de desempenho.

Feitas as breves considerações sobre o normativo que busca regulamentar o art. 14, da Portaria 3 da AGU, desde já, **salientamos que não se está impugnando a existência de metas de desempenho, mas sim a completa inadequação dos métodos utilizados pela proposta apresentada.**

Para a ANAFE é indispensável que questões estruturais, volume de trabalho, déficit de membros, apoio administrativo, qualidades e condições individuais



(idade por exemplo), análise de projetos e atuação das chefias sejam objeto de consideração numa avaliação destinada à evolução institucional.

Neste contexto é preciso que se compreenda a avaliação como uma necessidade **permanente de aperfeiçoamento da instituição, das estratégias e do emprego de recursos, inclusive humanos, para o atingimento dos objetivos**, uma vez que, afinal, a sociedade está investindo recursos para o atingimento de fins democraticamente eleitos.

Destina-se a **criar modelo de plano de ação em busca da melhoria dos resultados**. Porém a avaliação de **desempenho pessoal precisa ser uma etapa, um segmentado estágio, dentro de um processo maior de avaliação institucional que passa pela avaliação da missão e dos objetivos institucionais, pela avaliação dos projetos e sua implementação e gestão, até chegar ao desempenho individual.**

Pessoas não tendem a desempenhar bem as atividades que lhe são atribuídas quando elas não fazem sentido institucional, não há clareza de objetivos, não há recursos necessários disponíveis, além de vários outros componentes que impactam o desempenho individual, mas refletem problemas de ambiente e organização.

Em gestão, o método adotado para realizar as avaliações define a maior ou menor proximidade com o resultado a ser obtido - melhoria de resultados. Analisando a proposta em tela, constata-se a opção pelos seguintes métodos combinados:

- **Método da Comparação Simples ou Atribuição de Graus: é um método muito rudimentar**, onde as pessoas são avaliadas em contraste com o desempenho de um ou mais colaboradores. O avaliador deve ordenar os empregados do melhor para o pior, não permitindo empate. O resultado é uma ordenação clara dos colaboradores, do desempenho mais alto para o de desempenho mais baixo. **É uma avaliação que não permite qualquer tipo de programa para a melhoria do desempenho e que, também, não estimula um diálogo entre avaliador-avaliado, gerando também negativa emulação entre os avaliados.**

- **Método da Comparação Binária** - esse método avalia o desempenho de cada colaborador, comparando-o com o desempenho dos demais indivíduos da equipe, em relação a diversos fatores de desempenho. **Tal método é precário, pois se prende ao passado. Não atende os objetivos da avaliação de desempenho, pois não permite um programa de melhoria e dificulta a comunicação entre os líderes e os membros das equipes.** Essa avaliação funciona melhor em empresas pequenas — dado que, quanto maior o porte da organização, mais complexa é a sua aplicação. Além disso, **é uma metodologia que não tem sido mais tão usada, porque tem uma série de limitações e fomenta um clima organizacional pouco positivo e menos cooperativo.** Além disso, ela leva pouco em conta as especificidades de cada função.

- **Método da Distribuição Forçada ou Avaliação Forçada: consiste em colocar os colaboradores de determinados cargos em grupos e avaliá-los segundo**

determinado padrão. Sempre haverá a ocupação de todas as faixas em todas as avaliações. Por exemplo: 10% inferior; 20% médio inferior; 40% médio; 20% médio superior; e 10% superior. Por exemplo, se o grupo tiver dez pessoas, um será avaliado como inferior; dois como médios inferiores; quatro como médios; dois como médios superiores e um como superior. Utilizando a mesma premissa de atribuição de graus, distinguindo-se apenas pela criação de faixas, está o método da distribuição forçada. Tal método foi desenvolvido durante a 2ª Guerra Mundial, visando aperfeiçoar a escolha de oficiais das Forças Armadas que deveriam ser promovidos. **No sistema mercadológico atual, inserido na era da qualidade empresarial, o pressuposto do método apresenta-se completamente errado.** Intensificam-se conflitos internos com ambiente excessivamente competitivo substituindo-se ao colaborativo, estabelece-se a falta de ou deficiência de comunicação entre chefias e subordinados. **Gera-se insatisfação e desmotivação dos funcionários, acarreta, por fim, queda na produtividade:**

Conforme Idalberto Chiavento, os principais pontos negativos da avaliação de desempenho por escolha forçada são:

- a) complexidade no planejamento e na construção do instrumento;
- b) não proporciona uma visão global dos resultados da avaliação;
- c) não provoca retroação de dados, nem permite comparações;
- d) **técnica pouco conclusiva a respeito dos resultados;**
- e) nenhuma participação ativa do avaliado.

Ione Milani acrescenta:

- a) falta de aplicabilidade;
- b) **insatisfação e desmotivação dos funcionários;**
- c) **desempenho pode ser influenciado negativamente.**

Tais métodos usados na proposta de portaria se encontram ultrapassados e parecem ser um esforço de criar um sistema de avaliação independente de sua qualidade ou efetividade.

Conclui-se que a combinação de métodos escolhidos para construção da proposta é inadequada e superada pelas melhores técnicas de gestão, as quais permitem uma análise ampla das causas de desempenho, considerando os principais fatores de influência e adequando os projetos para atingimento de níveis de atuação mais eficientes e produtivos.

Nenhum desses pontos se faz presente na minuta analisada. Ao contrário, há um viés punitivo e depreciativo do indivíduo que será, no mínimo, rotulado e inviabilizado de acessar vantagens funcionais. **Se se buscam aprimorar os mecanismos de avaliação de resultados na AGU é preciso definir melhor os objetivos da instituição, planejar**

melhor as ações e o que se espera delas, construir e organizar melhor os recursos necessários para desenvolvê-las e estar sempre disposto a reavaliar todos estes elementos e realizar correções em todos os níveis. O que não se pode é ter indefinição de objetivos, planejar ações ineficientes, negligenciar a organização de recursos, mas ao final medir os resultados e atribuí-los, se negativos, às pessoas que por último se envolveram na sua produção.

Além disso, é fundamental lembrar que, em se tratando de avaliação individual, com consequências punitivas, é imperativo que haja um alinhamento de expectativas com regras **claras e prévias**. Avaliar com metas que se consolidam depois que a atividade já foi realizada viola princípios comezinhos de gestão, assim como **empregar institutos não sancionadores com este objetivo caracteriza desvio de finalidade nos melhores manuais de direito administrativo. Sem mencionar que a gestão com base na ameaça é técnica para lá de ultrapassada, no setor público e privado.**

Cabe mencionar que os critérios elencados na minuta em algumas atividades a serem avaliadas são aleatórios e não relacionados a atuações individuais (sucesso judicial, por exemplo). **Ainda, a escolha estreita de critérios gera a deficiência da avaliação conhecida como efeito HALO:**

“O problema é que, por uma série de fatores, gestores e funcionários ainda se limitam a analisar resultados, sem qualquer análise sobre os fatores que levaram até eles. E é nessas situações que ocorre o chamado efeito Halo. (...) Um dos impactos mais negativos do efeito Halo ocorre no setor de RH, quando um colaborador é avaliado de maneira superficial devido a julgamentos que contaminam o resultado. Isso reduz oportunidades em sua empresa, pois os colaboradores têm menos chances de provar suas habilidades, e aumenta o nível de insatisfação entre as equipes. O ambiente de trabalho, aos poucos, perde em produtividade. (...) Os gestores também sofrem com os impactos negativos do efeito Halo. Afinal, os funcionários se sentem subjugados quando analisados apenas por resultados ou por algumas características, o que faz com que eles se tornem menos cooperativos. O gestor passa a ser visto como uma figura a ser temida, o que dificulta um real trabalho de liderança. Como consequência, seus projetos passam a sofrer mais objeções e a ter resultados cada vez mais insatisfatórios.” <https://rockcontent.com/br/blog/efeito-halo/>

Não há nenhuma relação entre a avaliação e melhorias institucionais. Avalia-se o membro que está em atuação presencial e a conclusão é pela impossibilidade de adesão ao teletrabalho. Qual a relação causal?

Mais, qual a consequência de por um lado se impedir o acesso ao teletrabalho e por outro obrigar a exclusão do membro do mesmo regime?

Novamente compreendemos que a **proposta apresentada incide no erro de sancionar os indivíduos** cujo resultado estiver “abaixo da média”, com o desligamento do trabalho remoto ou telepresencial. Neste caso, por não aferir qualquer relação entre a média e a

modalidade de trabalho – os *outliers* que elevaram a média podem ser exatamente pessoas em teletrabalho – a norma incide no vício de finalidade na medida em que aplica instituto sem natureza sancionatória com tal fim, sem autorização legal - recorde-se que a Portaria 3 da AGU somente refere ser impeditivo à existência de PAD.

O descompasso é mais evidente ainda no impedimento de ingresso no regime de teletrabalho como consequencialismo da avaliação proposta, há uma indesejável confusão de temas cujos resultados são negativos para a instituição Advocacia-Geral da União, na forma como foi feita esta proposta.

Como mencionado, na classificação forçada necessariamente TODAS as faixas serão preenchidas - ou seja - anualmente você terá supressão de colegas do regime de teletrabalho (e nessa faixa sempre haverá inovação de membros) e vedação de ingresso. O que isso acarreta? Tal consequência é compatível com os princípios do art. 2º da Portaria 3 da AGU?

Art. 2º São objetivos desta Portaria:

- I - o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados institucionais;
- II - a busca da sustentabilidade orçamentária e financeira da Advocacia-Geral da União;
e
- III - a valorização das pessoas e a promoção da qualidade de vida.

Levando em consideração apenas o inciso II acima citado, já seria possível com base em dados da PGF (nenhum dado foi apresentado pela gestão na reunião do dia 28/10) verificar a contrariedade em relação à política de redução de gastos com estrutura da AGU.

Recentemente houve a regulamentação da Portaria 3 da AGU no âmbito da PGF, abrindo-se a seleção para adesão do membro a tal regime - aqui cabe lembrar que o teletrabalho deixa de ser vinculado a uma equipe e passa a ser do membro (observação que evidenciará mais ainda a inadequação da proposta).

Constatou-se que somente 70% das vagas em teletrabalho foram preenchidas. O que isso significa? Há uma tendência de estabilização do teletrabalho. Todos que desejavam, ingressaram. **Não se sustenta a crença de que haverá substituição de membros do teletrabalho. Ao contrário, a proposta induz a comportamento oposto na medida em que o resultado declarado na minuta é de maior peso para quem opta pela formalização do teletrabalho.** A informalidade será a regra.

Mais, o membro avaliado abaixo da média **NÃO SERÁ** realocado. **Não haverá nenhuma mudança no setor ou na equipe - uma vez que o teletrabalho não altera lotação ou exercício e não está mais relacionado a determinadas equipes.** O membro seguirá fazendo exatamente as mesmas atividades no mesmo setor ou equipe, todavia **DEVERÁ** ser computado para fins de alocação permanente em unidades físicas.

Isso impede qualquer planejamento orçamentário e acarretará problemas evidentes de unidades esvaziadas como recentemente divulgou-se na imprensa com relação ao prédio da sede da AGU em Brasília (<https://www.jornaldamidia.com.br/2021/10/25/aluguel-de-predios-vazios-sangra-recursos-federais/>).

O esvaziamento das unidades físicas decorre da ausência de necessidade real da presença para execução do trabalho ordinário dos membros. A forma realista de encarar o problema é a concessão do regime de teletrabalho formal e estável (como as unidades virtuais da PGFN). **É esse tipo de gestão que permite o ganho da União com verdadeira economia decorrentes do corte dos gastos com estruturas e atingimento da qualidade de vida do membro - exatamente como previsto na Portaria 3 da AGU.**

Outros problemas ainda são identificados. As equipes desterritorializadas que contam com formação híbrida - membros em teletrabalho e outros no presencial - terão duas médias? Ao que tudo indica, sim.

A proposta de regulamentação do art. 14 da Portaria 3 da AGU contraria os próprios objetivos da norma mãe. Trata-se de deficiência de projeto ou mesmo ausência de projeto. Aproxima-se mais de um desejo manifesto de controle, de gestão pelo medo da impossibilidade de adesão ao teletrabalho, de rótulos, de PAD, com o fim subjacente e ameaçador de possível demissão. Não apresenta alguma solução voltada para aperfeiçoamento institucional. Desrespeita qualquer condição individualizada do colega.

Na linguagem utilizada na reunião *estaremos apenas comparando bananas com bananas*. **O problema é que não somos todos bananas**, idade, condições físicas e psicológicas precisam ser consideradas. A AGU e seus membros merecem maior profissionalismo e conexão com a moderna gestão jurídica e de pessoas.

Depreende-se que a avaliação de desempenho descrita na proposta não se vincula a qualquer objetivo para o qual foi concebido o instrumento. Não há plano de gestão para implementação de melhorias - até porque somente são avaliados critérios relacionados ao desempenho processual do membro, abarcando circunstâncias totalmente aleatórias ao membro como sucesso judicial - inexistindo liberdade para escolha de teses, de clientes e de estratégia.

Não se avaliam estrutura, chefias, condições de trabalho, características pessoais, deficiência de recursos. Logicamente não há resultado prático algum de implemento institucional. Método superado gera resultado inócuo e negativo para a AGU.

Com relação ao membro que não atinge à média, não há qualquer previsão concreta de como essa pessoa será tratada - será reduzida carga? Serão verificadas e desenvolvidas suas competências? Ou seja, nenhuma previsão relacionada ao desempenho estrito do membro está prevista. Ou essas medidas serão delegadas para os o PGF, PGU e CGU que terão que administrar as situações criadas a partir da avaliação criada pelo Comitê de Governança?



A incompatibilidade do instrumento com objetivo declarado aponta para um indesejável desvio de finalidade do ato. Não se trata de avaliação de desempenho, porque não se vincula a nenhum tipo de melhoria institucional, mas de extermínio do teletrabalho oficial e de iminente ameaça sobre parte dos membros.

A minuta se mostra como uma espécie de antecipação simbólica da proposta demagógica de emenda à constituição número 32 (reforma administrativa), sem que se dedique qualquer atenção aos indicadores ambientais, estruturais ou operacionais que podem ter poder explicativo muito maior para os resultados alcançados do que questões pessoais.

Pela proposta ora em comento, os gestores estão fora da avaliação, ainda que possam ser causa de diferenças significativas de resultados com seus comportamentos, até mesmo quando adotam critérios subjetivos de distribuição que podem privilegiar uns e lateralizar outros, gerando às vezes um viés para o resultado acima ou abaixo da média que somente será conhecida depois.

De igual forma, passa longe dos critérios avaliativos a discrepância entre as estimativas acerca das condições de realização das atividades e sua efetiva disponibilidade; se o volume ou a complexidade do trabalho foram maiores, se os sistemas funcionaram como previsto, se o tamanho da equipe mudou ao longo do percurso, se houve alterações de jurisprudência, legislativa, de comportamento da administração com impactos nos resultados, se os critérios de distribuição foram efetivamente uniformes e isonômicos, nada disso integra o processo de avaliação e conseqüentemente todos os impactos são creditados aos indivíduos (“institutions matter”).

Em síntese, a ANAFE manifesta oposição integral à Minuta de Resolução apresentada para regulamentação do art. 14 da Portaria 3 da AGU pelos seguintes fundamentos:

- Contrariedade à Portaria 3 da AGU;
- Métodos de avaliações superados e ineficazes;
- Desconsideração de fatores ambientais, estruturais e individuais;
- Parcialidade por excluir a avaliação das chefias (cargos de gestão);
- Desvio de finalidade - o ato normativo não se destina ao aperfeiçoamento institucional, mas à imposição de cargas negativas que afetam a vida funcional do membro e utilização do instrumento com viés punitivo;
- Quebra do princípio da isonomia, na medida em que se aplicará somente a duas carreiras da AGU.

Outrossim, informamos aos associados que encaminharemos nossas críticas ao Advogado-Geral da União solicitando a abertura de um real debate com as carreiras sobre o tema proposto.



ANAFE

REFERÊNCIAS

CHIAVENTO, Idalberto. Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999;

MILANI, Ione. Sistemas de avaliação de desempenho: uma revisão da literatura.

RAE, Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 23, n. 3, p. 45-57, Jul./Set., 1988.

<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/2850/2/9857250.pdf>

<https://blog.magnetis.com.br/tipos-avaliacao-de-desempenho/>

<https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/administracao/avaliacao-do-desempenho-comparacao-simples-e-comparacao-binaria/35000>

<https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/administracao/programas-de-avaliacao-do-desempenho-escolha-forcada-e-escolha-grafica/35015>

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/55406/Karine%20Francisconi%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

