

## **A implementação do Decreto n.º 9.991/2019 e seus possíveis impactos no serviço público federal**

Tiago de Moura <sup>(1)</sup>,  
Carolina Salvão Vanni <sup>(2)</sup> e  
Abel Dionízio Azeredo <sup>(3)</sup>

Data de submissão: 30/1/2020. Data de aprovação: 24/3/2020.

**Resumo** – Diante de uma iminente reforma administrativa no setor público federal e após a publicação do Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, o presente artigo visa analisar os possíveis impactos no serviço público federal. O objetivo principal é analisar e expor os resultados derivados das alterações na legislação e os impactos para os servidores e para os usuários dos serviços públicos, este será atingido por meio de estudos das legislações que tratam sobre o assunto e artigos, diga-se de passagem, escassos.

**Palavras-chave:** Administração pública. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. Serviço público.

### **The implementation of Decree 9.991 / 2019 and its possible impacts on the Federal Public Service**

**Abstract** – Due to an imminent administrative reform in the Federal Public sector and after the publication of Decree n.º 9,991 / 2019, which provides for the National Policy for the Development of People, Autonomous and Foundational Federal Public Administration, and regulates provisions of Law n.º 8,112, of December 11, 1990, regarding licenses and leave for development actions, this article aims to analyze the possible impacts on the Federal Public Service. The objective is to analyze and expose the results derived from changes in legislation and the impacts on public employee and users of public services, in addition to the secondary objective of contributing to future studies on the decree addressed. This will be achieved through studies of legislation dealing with the subject and articles, by the way, scarce.

**Keywords:** Public administration. National People Development Policy. Public service.

### **Introdução**

A capacitação e aperfeiçoamento permanente do servidor público é essencial para a excelência do serviço público, porém, no dia 29 de agosto de 2019, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Esse decreto revogou o Decreto n.º 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Também foi publicada no Diário Oficial da União a Instrução Normativa n.º 201, de 11 de setembro de 2019, do Ministério da Economia, que dispõe sobre

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) do *Campus* Curitiba, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). \*[tiagomourabh@gmail.com](mailto:tiagomourabh@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) do *Campus* Curitiba, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). \*[carolinasvanni@gmail.com](mailto:carolinasvanni@gmail.com)

<sup>3</sup> Professor doutor, coordenador do mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). \*[aazerdo@utfpr.edu.br](mailto:aazerdo@utfpr.edu.br)

os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, de que trata o Decreto n.º 9.991/2019, pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec). Essas publicações alteram de forma significativa o processo de desenvolvimento de pessoas na administração pública federal. Conforme a Universidade Federal do Espírito Santo, o Decreto n.º 9.991/2019 tem a intenção de fortalecer a cultura de planejamento da capacitação, sendo tratado como uma novidade. A publicação desse decreto trouxe apreensão para a grande maioria dos servidores públicos federais, bem como o surgimento da preocupação a respeito do desenvolvimento do servidor público federal, essencial para o trabalho em equipe e para a melhoria no desempenho dos funcionários.

Assim, o objetivo principal deste artigo é analisar os impactos desse decreto no serviço público federal, e os objetivos específicos são apresentar e discutir os pontos mais relevantes da legislação que trata da política de desenvolvimento profissional dos servidores públicos. A justificativa para a investigação se dá pela escassez de publicações de cunho científico sobre esse recente decreto, pela contribuição em futuros estudos a respeito e pela relevância do serviço público para a sociedade.

O desenvolvimento de pessoas na administração pública é um assunto de extrema importância e está intimamente ligado com a preocupação com os objetivos e as metas da organização, o desempenho e as formas de atuação adequadas de concretizar tais objetivos. Surge daí, então, o conceito de gestão estratégica conforme Schikmann (2010), que afirma que essa gestão estratégica é coerente com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. A seguir será apresentado o referencial teórico com os conceitos de administração pública e desenvolvimento de pessoas na administração pública, como também será apresentada a legislação sobre desenvolvimento de pessoas na administração pública. Após essas abordagens será exposta a metodologia utilizada para concretizar este artigo, com posterior análise da situação e, por fim, as considerações finais.

## **Referencial teórico**

### **Administração pública**

Conforme Paludo (2016. p.44), a Administração é a ciência que trata das organizações, e sua história remonta ao ano 5000 a.c. Ainda conforme Paludo (2016), esta “compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a concretização dos objetivos”.

Waldo (1971.p.4) apresenta duas definições clássicas para administração pública.

1) é a organização e a gerência de homens e materiais para que um governo atinja seus propósitos.

2) é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de estado.

Da Silva (2002. p. 634) cita que:

Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos pré-ordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples da Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Político, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder Político e das operações e atividades administrativas.

O termo administração pública neste artigo seguirá a classificação feita por Di Pietro (2018): objetiva, material ou funcional. Conforme a autora basicamente são dois os sentidos em que se utiliza a expressão administração pública:

1) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se tripartite a atividade estatal: a função administrativa;

2) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (grifo nosso)

Segundo Di Pietro (2018. p.125):

Assim, compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da Administração Direta do Estado. Porém, não é só. Às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada **Administração Indireta do Estado**. Desse modo, pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado**. (grifo do autor)

A classificação apresentada por Di Pietro (2018) é adotada em nosso ordenamento jurídico, assim sendo, o termo administração pública será compreendido na acepção subjetiva, formal ou orgânica.

Verifica-se na literatura a existência de pelo menos três modelos, conforme Campelo (2010) e Brasil (1995):

Quadro 1 - Histórico da administração pública no Brasil

<b>Administração Pública Patrimonialista (clientelista)</b>
Baseada nas ideias do clientelismo, na troca de favores, no prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público.
<b>Administração Pública Burocrática (procedimental-formal)</b>
Baseada no ideário da adoção de procedimentos legais rigorosos, estabelecendo requisitos previstos em normas, para viabilizar a prática de atos da administração pública.
<b>Administração Pública Gerencial</b>
Com base em experiências anteriores (Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, por exemplo) até as reformas na administração pública nos anos 1990, com a implementação de uma administração mais voltada para a busca dos resultados, com ênfase na eficiência e no planejamento.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Campelo (2010)

Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (BRASIL, 1995).

Uma das peculiaridades dos servidores na administração pública é a respeito das diferenças em relação à iniciativa privada. Conforme Lima, Silva e Silva (2018), “destaca-se o fato de que a grande maioria dos servidores públicos, no nível de execução, tem um nível intelectual alto, por terem sido contratados por um processo de seleção pública”. Mas para que o nível de excelência seja mantido devem ser adotadas políticas de incentivo à qualificação, e não de restrição.

### **Desenvolvimento de pessoas na administração pública**

Conforme Cruz (2010), é no campo das organizações que se dá a ação do desenvolvimento de pessoal. Maximiano (1992) afirma que “uma organização é uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. As organizações constituem a maneira pela qual a sociedade

moderna cria e agrega valor, produz e distribui riqueza, melhora a qualidade de vida das pessoas e gera progresso e desenvolvimento econômico e social (CHIAVENATO, 2010).

A Administração Pública Gerencial trouxe expectativa de mudanças, repensando em modelos próprios de eficiência. Conforme Cardoso (2017):

Ao repensar modelos próprios de gestão e suas práticas administrativas, as instituições públicas se depararam com outro desafio: adaptar e aprimorar a gestão de pessoas à nova realidade, a fim de prestar melhores serviços ao cidadão-cliente, na tentativa de adequá-los às novas exigências do mercado e alcançar seus objetivos institucionais.

Conforme Cavalcante et al. (2016), quando os critérios da eficiência e da eficácia se tornaram geradores de inquietação da administração pública, houve a descoberta de que o servidor público, que é participante e pode alcançar tais critérios na organização, precisava ser valorizado e capacitado.

### **Legislação sobre desenvolvimento de pessoas na administração pública**

Antes de adentrar a discussão da legislação em estudo, é importante apresentar a evolução histórica da legislação sobre desenvolvimento de pessoas na administração pública.

A Constituição Federal de 1934 trouxe em seu art. 170 a exigência do concurso público para a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas. Já a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Em 1938 o Decreto-Lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.). Entre suas competências havia a promoção, a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União. O Decreto-Lei n.º 5.937, de 28 de outubro de 1943, criou o Conselho de Administração de Pessoal (C.A.P.), órgão integrante do sistema de pessoal que funcionaria junto ao Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.). Em seu art. 2º, o decreto-lei citado trazia: “O C.A.P. tem por finalidade promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados na administração de pessoal do Serviço Civil Federal” (BRASIL, 1943).

O Decreto-Lei n.º 200/1967, que dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, trouxe em seu art. 94 que o Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do serviço público civil com o objetivo de ajustá-las a determinados princípios. Por fim, a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais traz a licença para capacitação. Essa licença é concedida ao servidor, no interesse da administração, pelo prazo de até 3 (três) meses, após cada quinquênio de efetivo exercício, para participar de programas de desenvolvimento profissional, sem prejuízo da remuneração do cargo.

A seguir será apresentada a legislação em discussão: o Decreto n.º 5.707, de 23 de fevereiro de 2006; o Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019; e a Instrução Normativa 201, de 11 de setembro de 2019, do Ministério da Economia.

#### **Decreto n.º 5.707/2006**

O Decreto n.º 5707, de 23 de fevereiro de 2003, instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamentava dispositivos da Lei n.º 8.112/1990. Suas finalidades eram a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, o desenvolvimento permanente do servidor público, a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual, a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação e a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Em 6 de setembro de 2019 esse decreto foi revogado, sendo publicado no seu lugar o Decreto nº 9.991/2019.

#### **Decreto nº 9.991/2019**

O Decreto nº 9.991/2019 dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990 quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento (BRASIL, 2019a).

O Plano de Desenvolvimento de Pessoas deve ser elaborado anualmente por cada órgão e entidade integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal para o exercício seguinte, com a finalidade de elencar as ações de desenvolvimento necessárias à consecução de seus objetivos institucionais. Ele deverá alinhar as ações de desenvolvimento e a estratégia do órgão ou da entidade; estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento; atender às necessidades administrativas operacionais, táticas e estratégicas, vigentes e futuras; nortear o planejamento das ações de desenvolvimento de acordo com os princípios da economicidade e da eficiência; preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão ou à entidade; preparar os servidores para substituições decorrentes de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e da vacância do cargo; ofertar ações de desenvolvimento de maneira equânime aos servidores; acompanhar o desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional; gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento; monitorar e avaliar as ações de desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos; e analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento.

A responsabilidade pela elaboração, pela implementação e pelo monitoramento do plano de desenvolvimento de pessoas é da unidade de gestão de pessoas do órgão ou entidade, que deverá apoiar os gestores e a autoridade máxima do órgão ou entidade na gestão do desenvolvimento de seus servidores, desde o planejamento até a avaliação, e realizar a gestão de riscos das ações de desenvolvimento previstas, cujas etapas são a identificação dos eventos de riscos, a avaliação dos riscos, a definição das respostas aos riscos e a implementação de medidas de controle.

#### **Instrução Normativa nº 201/2019, do Ministério da Economia**

A Instrução Normativa nº 201/2019, do Ministério da Economia, dispõe sobre os critérios, procedimentos específicos, prazos e orientações para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas que é tratada no Decreto nº 9.991/2019 pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (BRASIL, 2019b).

O Plano de Desenvolvimento de Pessoas precisa descrever se a ação de desenvolvimento é considerada transversal ou não, a competência associada à necessidade de desenvolvimento descrita, a quantidade prevista de servidores para cada ação de desenvolvimento descrita e suas unidades de atuação, a(s) unidade(s) da federação onde estão lotados os servidores que compõem o público-alvo previsto, o enfoque da ação de desenvolvimento a ser realizada para atender à necessidade descrita, se a ação de desenvolvimento tem relação com algum Sistema Estruturante do Poder Executivo Federal, o tipo de aprendizagem e sua especificação, a modalidade, o título da ação de desenvolvimento e a carga horária total individual prevista junto com o ano previsto para o término da ação, se a ação é gratuita e se pode ser atendida por Escola de Governo ou unidade equivalente do órgão ou entidade do servidor, como também outras informações que o órgão ou entidade julgar pertinentes.

#### **Qualidade no serviço público**

Conforme Carmo et. al (2018), o Decreto nº 5.707/2006 tinha como objetivo a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços prestados ao cidadão, que seria alcançado por meio do desenvolvimento permanente de servidores públicos, adequando as suas competências às estratégias de governo, por meio de ações racionais e efetivas de capacitação.



Carvalho e Paladini (2012) afirmam que a qualidade do serviço é algo que envolve algumas dimensões relevantes: tangibilidade, atendimento, confiabilidade, resposta, competência, consistência, cortesia, credibilidade, segurança, acesso, comunicação, conveniência, velocidade, flexibilidade e entendimento do cliente, sendo essas as dimensões que determinam como o serviço pode ser avaliado, gerando ou não a satisfação por parte dos seus usuários.

Liang e Zhang (2010) afirmam que a qualidade tem um papel importante nas estratégias das organizações e que, nos últimos anos, a Gestão da Qualidade Total foi reconhecida como o principal fator de sucesso para melhorar o desempenho das organizações, sendo a resolução de problemas de forma estrutural a maneira mais útil de melhorar continuamente o desempenho da organização, tendo se tornado uma solução sistêmica para a melhoria da qualidade. Se o problema da qualidade não for identificado com precisão e o método de gestão da qualidade for selecionado apenas com base na análise de dados, o problema não será eliminado para sempre, por isso educação e treinamento são fatores-chave no gerenciamento da qualidade total.

### **Metodologia**

Segundo Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Já a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Triviños (1987) afirma que a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, baseando-se na percepção do fenômeno dentro do seu contexto. Por sua vez, Greenhalgh e Taylor (1997) afirmam o seguinte sobre pesquisa qualitativa:

“É o estudo de temas no seu cenário natural, buscando interpretá-los em termos do seu significado assumido pelos indivíduos; para isso, usa uma abordagem holística, que preserva a complexidade do comportamento humano.”

Este trabalho será um estudo descritivo-exploratório qualitativo. Serão coletados e analisados os dados da legislação aplicada e artigos e livros que tratam de administração pública e direito administrativo. A justificativa para a realização desta pesquisa se deve à relevância e à atualidade do assunto e à contribuição para discussões e outros estudos sobre os impactos que sofrerão o serviço público, o servidor público, a administração pública e o usuário do serviço público diante da legislação publicada.

### **Análise da situação**

Lima et. al (2018) apresentam um raciocínio coerente com o Decreto n.º 5.707/2006 quando afirmam que há compreensão de que a administração pública tem como principal característica o atendimento ao interesse público, demonstrando oportunidades e desafios para os gestores no trabalho em busca da aplicação o princípio da eficiência, para que os objetivos operacionais do órgão sejam atendidos. Portanto, o decreto mencionado incentivou o desenvolvimento da gestão por competências no setor público, e o Decreto n.º 9.991/2019 veio para aumentar essa importância com a elaboração do plano anual de capacitação, chamado de Plano de Desenvolvimento de Pessoas. Sua relação com a área de gestão de pessoas prevê o mapeamento das competências das instituições e a elaboração de formas para identificar e desenvolver as competências dos servidores.

Conforme Brasil (2019a):

os Servidores públicos federais terão mais acesso a oportunidades de desenvolvimento. A concentração, nas escolas de governo, da oferta das ações de desenvolvimento transversais – comuns a diferentes órgãos e entidades – e a garantia da transparência, por meio da publicidade das capacitações, vão promover processos mais democráticos e acessíveis.

Essa é, de acordo com o governo, uma das vantagens da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNPD). Porém essa não é a realidade, já que escolas de governo, às quais os servidores ficarão limitados, foram fechadas.

Quadro 2 – Quadro comparativo Decreto n.º 5.707/2006 x Decreto n.º 9.991/2019

Aspectos	Decreto n.º 5.707/2006- Situação anterior	Decreto n.º 9.991/2019 - Situação atual
<b>Estrutura</b>	14 artigos	36 artigos
<b>Texto</b>	Objetivo	Complexo
<b>Premissas</b>	Adequar as competências requeridas dos servidores àquelas necessárias ao alcance dos objetivos e resultados da administração pública.	Limitação da capacitação dos servidores.
<b>Objetivos</b>	Melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; desenvolvimento permanente do servidor público; adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.	Promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
<b>Afastamentos para capacitação dos servidores</b>	Requisitos flexíveis.	Requisitos complexos.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2006) e Brasil (2019)

A seguir serão apresentadas algumas limitações em decorrência da publicação do Decreto n.º 9.991/2019.

Afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu*: o decreto, em seu art. 22, inseriu a necessidade de processo seletivo.

Licença para capacitação: há mecanismos que por fim acabam inviabilizando o acesso a esse direito por parte do servidor, conforme artigos 26 e 27:

Art. 26. O órgão ou a entidade poderá conceder licença para capacitação somente quando a carga horária total da ação de desenvolvimento ou do conjunto de ações seja superior a trinta horas semanais.

Art. 27. O órgão ou a entidade estabelecerá, com base em seu planejamento estratégico, quantitativo máximo de servidores que usufruirão a licença para capacitação simultaneamente.

Parágrafo único. O quantitativo previsto pelo órgão ou pela entidade não poderá ser superior a dois por cento dos servidores em exercício no órgão ou na entidade e eventual resultado fracionário será arredondado para o número inteiro imediatamente superior. (grifo nosso) (BRASIL, 2019a)

E o art. 18 apresenta uma forma de desestimular o afastamento, retirando as gratificações e os adicionais previstos na Lei n.º 8.112/1990, além de exigir que haja exoneração em cargo em comissão ou função de confiança.

Art. 18. Considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento a:  
(...)

§ 1º Nos afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos, o servidor:

- I - Requererá, conforme o caso, a exoneração ou a dispensa do cargo em comissão ou função de confiança eventualmente ocupado, a contar da data de início do afastamento; e
- II – Não fará jus às gratificações e adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo. (BRASIL, 1990)

Os termos “ações transversais” e “competências transversais” aparecem no texto do Decreto n.º 9.991/2019. As ações transversais são as ações comuns a servidores em exercício em diversos órgãos ou entidades no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). Assim, o art. 9º dispõe que:

Art. 9º O órgão central do SIPEC encaminhará à Escola Nacional de Administração Pública - Enap o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento, produzido a partir da organização das propostas constantes dos PDP dos órgãos e das entidades, que conterá as ações transversais de desenvolvimento da administração pública federal. (BRASIL, 2019b)

O conceito de competências transversais é apresentado também na Instrução Normativa n.º 201/2019, do Ministério da Economia: “competências transversais são competências comuns a servidores em exercício em diferentes órgãos ou entidades no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC”.

Assim, percebe-se que há subjetividade nos critérios que estarão centralizados no SIPEC, subjetividade que pode ser constatada no art. 22:

Art. 22. Os afastamentos para participar de programas de pós-graduação stricto sensu serão precedidos de processo seletivo, conduzido e regulado pelos órgãos e pelas entidades do SIPEC, com critérios de elegibilidade isonômicos e transparentes.

§ 1º Os processos seletivos considerarão, quando houver:

I - a nota da avaliação de desempenho individual; e

II - o alcance das metas de desempenho individual. (BRASIL, 2019b)

Pôde ser verificado que há mecanismos que vão dificultar muito o desenvolvimento de pessoal na administração pública, algo muito prejudicial à administração pública. Segundo Cruz (2010), estamos em uma época marcada por grandes desafios econômicos. As organizações que não forem produtivas (sejam públicas ou privadas) não sobreviverão. Gerar resultados é essencial, e os órgãos públicos devem atender às necessidades dos cidadãos implementando as políticas governamentais com eficiência, eficácia e efetividade. Há também a possibilidade de uma desconstrução do quadro de pessoal e uma centralização das decisões acerca da qualificação dos servidores, que interferem diretamente na autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior, conforme alertado pela Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil — FASUBRA (2019).

Outras possibilidades de impacto na qualidade do serviço público federal quando o desenvolvimento profissional não atende ao objetivo estratégico da entidade e que podem ser constatadas em estudo de Carvalho, Torres, Borba e Martins (2015) são a falta de preparo para oferecer um atendimento de qualidade e a falta de interesse de se qualificar devido à dificuldade de acesso.

### **Considerações finais**

A qualidade do serviço público prestado está diretamente relacionada à qualificação dos servidores que irão prestar esse serviço. Com isso, o Decreto n.º 9.991/2019 veio para regulamentar o desenvolvimento das pessoas na administração pública federal.

Considerando o objetivo deste artigo de analisar os possíveis impactos no serviço público federal após a publicação de novos atos normativos a respeito do desenvolvimento profissional do servidor público, pôde-se constatar que, diante da escassez de concursos públicos, do fechamento de escolas do governo e da limitação ao acesso dos servidores à qualificação, a



população, o servidor público e a administração pública tendem a perder. Para se ter excelência na prestação de serviços o servidor precisa ter pleno acesso aos cursos e a outros meios de capacitação. Há um sério risco de se enraizar uma cultura organizacional de desmotivação devido às dificuldades em ingressar em programas de desenvolvimento e, por consequência, dificuldade em ser recompensado por esforçar-se para se desenvolver profissionalmente. Sendo assim, propõe-se a discussão e possíveis revisões da legislação publicada para que os principais atores na administração pública não venham a perder. Os servidores não podem ser desestimulados a se desenvolver profissionalmente, e a população e a Administração não podem “ficar nas mãos” de servidores despreparados e desatualizados. Além disso, o desenvolvimento de pessoas na administração pública contribui para fortalecer o elo entre esta e a sociedade, que tanto clama por um serviço público eficiente e eficaz.

O estudo se limitou apenas à análise bibliográfica e documental quanto à busca de dados, visto que se trata de um decreto publicado recentemente, mas não deixou de demonstrar os possíveis impactos com a implementação do disposto no Decreto n. 9.991/2019. Desse modo, espera-se contribuir para futuros estudos e acrescentar na discussão a respeito de desenvolvimento de pessoal na administração pública, tendo em vista a escassez de estudos sobre o tema trazido neste artigo.

### **Referências**

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, RJ: 1934. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Rio de Janeiro, RJ: 1936. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm). Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.937, de 28 de outubro de 1943**. Cria, junto ao Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho de Administração de Pessoal. Rio de Janeiro, RJ: 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5937-28-outubro-1943-415998-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF: 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. **Instrução Normativa n.º 201, de 11 de setembro de 2019.** Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, de que trata o Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019, pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-201-de-11-de-setembro-de-2019-215812638>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CARDOSO, Silvy Priscilla de Queiroz Cerqueira. **Capacitação dos técnicos administrativos com base na gestão de pessoas por competências: o caso do IF Sertão-PE.** 160 f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/25723/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20de%20Mestrado%20-%20Silvy%20Priscila%20de%20Queiroz%20Cerqueira%20Cardoso.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira; ASSIS, Lilian Bambirra de Assis; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 69, n. 2, p. 163-191, 2018.

CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: teoria e casos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CARVALHO, Patrícia. Aparecida. Silva; TORRES, Kelly. Aparecida.; BORBA, Erika. Loureiro.; MARTINS, Pablo. Luiz. Análise da gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso. In: **SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA**, 12., 2015, Resende. [Anais]. Resende: Associação Educacional Dom Bosco, 2015. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/33022365.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CAVALCANTE, Janis Christine A.; PRADO, Luciane Santos; SANTA RITA, Luciana Peixoto; DE SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha. Capacitação de Servidores Públicos: uma análise dos eixos da política implantada na UFAL. *In: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 1., 2016, Curitiba. [Anais]. Curitiba: Mestrado Profissional em Administração Pública, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41423.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à teoria das organizações**. Barueri: Manole, 2010.

CRUZ, Patrícia N. Desenvolvimento de Pessoas no Setor Público: novo modelo de gestão. **Revista Estação Científica**, ed. 00, p.1-12, Juiz de Fora: Faculdade Estácio de Sá, 2010.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO BRASIL. **Análise Preliminar do GT Educação da FASUBRA do Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Brasília: FASUBRA, 2019. Disponível em: <http://fasubra.org.br/wp-content/uploads/2019/09/An%C3%A1lise-do-Decreto-9991-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GREENHALGH, Trisha; TAYLOR, Rod. Papers go beyond numbers (qualitative research). **British Medical Journal**, London, v. 315, n. 7110, p. 740-743, 1997.

LIANG, Kairong; ZHANG, Qi. Study on the Organizational Structured Problem Solving on Total Quality Management. **International Journal of Business and Management**, Canada, v. 5, n. 10, p. 178-183, 2010.

LIMA, Danielle Félix Delmondes Figueiredo; SILVA, Raphael Alves Vieira da; SILVA, Gilberto Soares da. Clima organizacional no setor público: uma análise na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins em 2017. **Revista Sítio Novo**, Palmas, v. 2, n. 2: jul./dez. 2018. Disponível em: <http://sitionovo.iftto.edu.br/index.php/sitionovo/article/view/119/78>. Acesso em: 29 jan. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar A. **Introdução a administração**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

NOVA política de desenvolvimento valoriza prestação de serviço e escolas de governo. **Portal do Servidor**, governo federal, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://www.servidor.gov.br/noticias/2019/08/nova-politica-de-desenvolvimento-valoriza-prestacao-de-servico-e-escolas-de-governo>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. *In*: BERGUE, Sandro Trescastro; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; PANTOJA, Maria Júlia (org.). **Gestão de Pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/livros/Gest%3o%20de%20Pessoas%20bases%20te%F3ricas%20e%20experi%EAncias%20no%20setor%20p%FAblico.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/livros/Gest%3o%20de%20Pessoas%20bases%20te%F3ricas%20e%20experi%EAncias%20no%20setor%20p%FAblico.pdf). Acesso em: 5 dez. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. *In*: TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987. p. 31-79.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.