

O Teletrabalho na Administração Pública: o que Muda com a Instrução Normativa 44 de Junho de 2020

Tele-Work in Public Administration: what Changes with the Normative Instruction 44 dated from June 2020

Augusto Lemos Regis

Unopar, Curso de Administração. PR, Brasil.

Email: augusto-lemos2011@hotmail.com

Resumo

A Pandemia do novo coronavírus fez o Mundo parar. O alto grau de contágio da doença colocou a população mundial em quarentena, impedindo a livre circulação de pessoas para lazer, compras e até trabalho. No Brasil, as medidas para evitar o contágio seguiram as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Administração Pública precisou encontrar maneiras para poder continuar a produzir e oferecer os serviços à população levando em consideração a crise na Saúde Mundial. Em suas demandas, o Governo redigiu a Instrução Normativa nº 44, de 10 de junho de 2020, que modifica o documento anterior sobre teletrabalho no funcionalismo público, a Instrução Normativa nº 1 de agosto de 2018. Este artigo tem como objetivo comparar as duas Instruções Normativas e a CLT, no que se refere à adoção da modalidade de trabalho remoto no serviço público. Para essa análise se utiliza do método comparativo com as bibliografias produzidas no Brasil por pesquisadores da área de Administração Pública e a consulta das leis referentes à regulamentação do teletrabalho no funcionalismo público. O resultado dessas análises encontrará mudanças e melhorias para o servidor em serviço remoto e a manutenção da eficiência dos serviços públicos diante do problema mundial atual. Ao final do trabalho, com grande parte das repartições informatizadas e experiências positivas em diversas instituições do Governo, a Instrução Normativa nº 44 de junho de 2020 mostrará que é possível um processo menos burocrático na implementação do teletrabalho na Administração Pública Federal.

Palavras-chave: Administração Pública. Setor Público. Teletrabalho. Instrução Normativa.

Abstract

The new coronavirus pandemic has stopped the world. The high degree of the disease contagion put the world population in quarantine, preventing the free movement of people for leisure, shopping and even work. In Brazil, measures to avoid contagion followed the WHO guidelines (World Health Organization) and the Public Administration needed to find ways to continue to produce and offer services to the population taking into account the global health crisis. In its demands, the government drafted Normative Instruction No. 44, of June 10th, 2020 which modifies the previous document on teleworking in the public service, Normative Instruction No. 1 of August 2018. This article aims to compare the two Normative Instructions and CLT regarding the adoption of the remote work modality in the public service. For this analysis the comparative method will be used with the bibliographies produced in Brazil by researchers in the public administration area and the laws consultation regarding the telework regulation in the civil service. The result of these analyzes will find changes and improvements for the server in remote service and the maintenance of the public services efficiency before the current global problem. With a large part of the computerized offices and with positive experiences in various government institutions, the Normative Instruction No. 44 of June 2020 will show that a less bureaucratic process in the teleworking implementation in the Federal Public Administration is possible.

Keywords: Public Administration, Public Sector, Telework, Normative Instruction.

1 Introdução

A Pandemia do novo coronavírus assolou o Mundo no final de 2019 e fez com que o *modus operandis* do trabalho se adequasse, a fim de manter a Saúde de seus colaboradores e de seus familiares. O alto grau de contágio do vírus exigiu, em todos os países, medidas de restrição da circulação de pessoas. Escritórios, escolas, indústrias, comércio, repartições públicas e até o setor de transportes foram afetadas pelas regras de quarentena necessárias para evitar maiores taxas de infectados em seus países.

Uma forma de manter a produtividade de determinados setores foi a adoção por grande parte das empresas do teletrabalho, o conhecido home office. O teletrabalho já era

realidade, em grande parte das empresas brasileiras, mesmo que com número pequeno de empregados nessa modalidade. As empresas privadas eram as que mais detinham profissionais no regime remoto de trabalho, enquanto na Administração Pública estava em expansão, com experiências tímidas ainda, mas que pregoavam sucesso em seus setores.

Diante da nova realidade, o teletrabalho foi a forma em que as repartições públicas encontraram para manter a sua produtividade. É imperioso colocar grande parte dos servidores em trabalho remoto, esse faz necessário a criação de medidas que facilitem a implementação dessa modalidade. O teletrabalho não é mais uma experiência no setor público e sim uma necessidade decorrente de manutenção da saúde de

todos. Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do teletrabalho na Administração Pública como forma de atender as exigências da Organização Mundial da Saúde - OMS quanto às medidas restritivas de circulação do vírus entre pessoas.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

A metodologia a ser utilizada para essa análise será feita através do método comparativo entre as instruções normativas, que regem o teletrabalho no Brasil: a Instrução Normativa nº 1 de 31 de agosto de 2018 e a Instrução Normativa nº 44 de 10 de junho de 2020. Para o desenvolvimento do trabalho, uma revisão bibliográfica de publicações sobre as experiências do teletrabalho nos setores públicos e notícias de periódicos apontando os benefícios para ambos os envolvidos: Administração Pública e Servidores. Uma abordagem sobre as leis trabalhistas será também apresentada, de forma resumida, para melhor entendimento aos que consultarem este material, a fim de conhecer as leis que regulamentam o teletrabalho no país.

2.2 Desafios da gestão atual como um todo: a Pandemia e a manutenção da eficiência frente a questão de Saúde Mundial

A Administração está diante de um fato que raramente acontece nessa proporção na história mundial. Livros, teorias administrativas e até nomes do meio nunca fizeram menção à gestão de pessoas em uma Pandemia. Variáveis são sempre analisadas e possíveis formas de gerir funcionários são apresentadas, mas nunca uma Pandemia dessa proporção povoou o imaginário dos administradores. É o desafio emergente e atual para todos os setores produtivos, cujo momento se faz necessário reinventar formas de trabalho para amenizar os problemas que possam surgir diante de uma questão de saúde global como o caso do novo coronavírus. Esse pode ser um momento positivo como ressalta Amir El-Kouba.

Professor de gestão de pessoas em MBAs da Fundação Getúlio Vargas/Faculdade IBS e consultor empresarial, Amir afirma que se tem algo de positivo em toda essa crise é que:

foi feita uma releitura do mundo do trabalho por parte do profissional à revelia da nossa legislação trabalhista. Formaram-se MEIs (microempreendedor individual), profissionais se associando a outros profissionais para prestar serviço, contratos temporários, consultores, técnicos associados, enfim, uma nova reconfiguração. (Mercado de trabalho exige novo perfil de profissional, saiba como se atualizar, 04/04/2018. Disponível em <https://www.seaaccampinas.org.br/mercado-de-trabalho-exige-novo-perfil-de-profissional-saiba-como-se-atualizar/>).

Por Pandemia, a Fundação Oswaldo Cruz, parafraseando a OMS, entende como:

a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma

região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa (FIOCRUZ, 2020).

Os gestores têm a sua frente um desafio grande para entender e encontrar formas de manter o padrão da eficiência em suas empresas, sejam essas públicas ou privadas. Neste artigo se irá atentar somente a Administração Pública, pois a Pandemia é hoje para o Estado brasileiro uma brusca ruptura entre as iniciativas tímidas de alguns órgãos para se tornar atividade laboral emergencial para todos os setores Administrativos Públicos.

A Administração Pública é o conjunto de entidades e órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa sempre visando satisfação das necessidades do coletivo, segundo os fins desenvolvidos pelo Estado. É essa que executa as funções que são vinculadas à promoção do bem-estar comum dos cidadãos de acordo com os princípios do Estado Brasileiro sobre o que é bem-estar. Subordinada aos princípios básicos instituídos no art. 37 da Constituição Federal: “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (...) (C.F., 1998).

Um dos mais debatidos princípios da Gestão Administrativa é a eficiência nas empresas. No que se refere à Administração Pública, esse princípio é muito discutido juntamente com o “tamanho, legitimidade, eficiência e desempenho do Estado” (FREITAS, 2008, p. 12).

Para Diógenes Gasparini (2005, p.21): “o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, do certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”.

Ainda, na questão do princípio da eficiência, di Pietro (2011, p.85) enriquece o conceito ao falar que a:

eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos a Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Em tempos de Pandemia, a pergunta a ser feita é: como oferecer um serviço eficiente na Administração Pública se os servidores estão vivendo um impedimento para a circulação de pessoas nas ruas e, conseqüentemente, aos seus locais de trabalho?_

A resposta está na implementação do teletrabalho na Administração Pública. Para Jardim (2018), a eficiência é o pilar para a implementação do teletrabalho para que os serviços sejam realizados de maneira mais eficaz, alcançando melhores resultados com um menor tempo e menor custo. Seria a manutenção da eficiência dos serviços públicos em meio ao perigo de contágio do novo coronavírus.

2.3 O teletrabalho: conceitos, legislação e sua implementação na Administração Pública anterior a Pandemia

Várias nomenclaturas existem, atualmente, para classificar a mesma modalidade laboral fora do local originário de trabalho: *telecommuting*, *e-work*, *telework*, *home office*, *work from home*, trabalho remoto, trabalho a distância, trabalho virtual, trabalho flexível, trabalho móvel (BARROS; SILVA, 2010).

Essas nomenclaturas, apesar de parecer estar falando da mesma modalidade, possuem diferenças sutis, pois remetem “principalmente ao conflito do local onde se realiza e a dependência das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC’s) para sua realização” (VEIGA *et al*, 2019).

Ferreira (2017, p.12) elenca os termos mais comuns utilizados para essa modalidade de trabalho:

Teletrabalho (*Telecommuting*): é o processo de levar o trabalho aos funcionários em vez de levar estes ao trabalho; atividade periódica fora da empresa um ou mais dias por semana, seja em casa seja em outra área intermediária de trabalho. É a substituição parcial ou total das viagens diárias do trabalho por tecnologia de telecomunicações, possivelmente com o auxílio de computadores e outros recursos de apoio.

Teletrabalho (*Telework*): denominação equivalente ao termo Teletrabalho, utilizado na Europa. É qualquer alternativa para substituir as viagens ao trabalho por tecnologias de informação como telecomunicações e computadores.

Teletrabalhador (*Teleworker*, *Telecommuter*): é o funcionário da empresa que trabalha e casa todos ou em alguns dias da semana, utilizando os equipamentos necessários para se comunicar com a empresa. É o agente do processo de teletrabalho.

Trabalho Flexível (*Flexible Working*): é o conceito que envolve uma variedade de novas práticas de trabalho, que incluem tanto as horas de trabalho flexível, os locais flexíveis, como também as formas de contrato de trabalho. Podem também ter o significado de ter o uso flexível do espaço no escritório, onde os funcionários não dispõem de suas mesas de trabalho, que são compartilhadas pelos colegas.

No Brasil, o termo mais utilizado é o de teletrabalho, que se define como levar o trabalho aos trabalhadores onde eles estiverem, em vez de levá-los ao trabalho (LACOMBE, 2011). A Reforma Trabalhista de 2017 regulamenta no país o teletrabalho. Considerada por muitos importante para a alteração na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), a reforma viabiliza esta modalidade de trabalho que se fazia presente nas leis trabalhistas pela Lei nº 12.551 de 2011. A Lei de 2011 altera o art. 6º, caput, da CLT, com a finalidade de igualar o trabalhador que exerce atividades na sede da empresa e aquele que realiza a distância. A partir daquele momento não haveria distinção entre o trabalho remoto e o ofício realizado nas dependências da empresa:

Art. 6º. Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

A Lei nº 12.551 inseriu, ainda, o parágrafo único do art. 6º,

que igualou, para fins hierárquicos: “o trabalho prestado por meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão aos meios, pessoas e direitos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio” (JARDIM, 2018, p.22). A lei equiparava, mas não regulamentava o teletrabalho. Era imperioso a regulamentação com maior segurança jurídica aos trabalhadores, que só foi possível com a reforma de 2017.

O teletrabalho já era realidade em diversas empresas brasileiras e também no funcionalismo público. A edição da Lei nº 13. 467/2017 regulamentou essa modalidade de trabalho na CLT, com previsão no Capítulo II-A. De acordo com a lei, o artigo 75-B considera

teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo (CLT, 2017).

Diferenciar o teletrabalho do trabalho externo, que não possui um lugar específico para a execução do ofício, precisando voltar para prestar contas à empresa no final do período de trabalho, auxiliou na formulação do trabalho remoto. O teletrabalho, dessa forma, é conduzido em um lugar fixo, mas fora do estabelecimento de origem. O que não impede, de acordo com o parágrafo único, que o trabalhador dessa modalidade não precise comparecer a empresa com a finalidade de continuação do seu ofício. Há momentos que o teletrabalhador precisará fazer o seu trabalho na sede, presencialmente, não descaracterizando o seu trabalho como remoto.

Parágrafo único. O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regime de teletrabalho (CLT, 2017).

Em 31 de agosto de 2018 vigora a Instrução Normativa nº 1 que estabelece orientação, critérios e procedimentos a serem observados pelos órgãos do Sipep (Serviço de Pessoal Civil da Administração Federal) relativos à implementação do Programa de Gestão, no qual os servidores públicos participantes do programa ficariam dispensados do controle de frequência. O Capítulo I – Disposições Gerais regula a utilização no trabalho público, fora ou nas dependências da unidade, de equipamentos e tecnologias que permitem a execução das atribuições dos servidores remotamente, dispensando estes do controle de frequência.

As modalidades a serem contempladas nesta Instrução Normativa são as modalidades semipresencial e o teletrabalho. Por teletrabalho, o programa de gestão entende a execução das atribuições funcionais dos servidores integralmente fora das dependências da unidade, “mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Instrução Normativa;” (I.N nº1, 2018).

O programa de gestão então estipulado por essa Instrução Normativa de 2018 tinha um viés mais burocrático, iniciando

o programa com projetos pilotos e uma quantidade limitada de agentes públicos. O perfil também era bem específico e toda a implementação era autorizada e orientada pelo Ministro do Estado. Vedada somente a órgãos administrativos, tinha como perfil servidores: a) gestantes e lactantes, durante o período de gestação e amamentação; b) servidores com filhos, cônjuge ou dependentes com deficiência; c) servidores com dependentes econômicos menores de seis anos e maiores de sessenta e cinco anos de idade; d) o servidor que tenha maior tempo de exercício no órgão participante do programa de gestão.

Outro perfil é o que reza o artigo 98 da Lei nº 8.112/1990 com relação à jornada reduzida e com horário especial:

Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho

§ 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário

§ 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência

§ 4º Será igualmente concedido horário especial, vinculado à compensação de horário a ser efetivada no prazo de até 1 (um) ano, ao servidor que desempenhe atividade prevista nos incisos I e II do caput do art. 76-A desta Lei (BRASIL, 1990).

O teletrabalho no Brasil foi efetivamente inserido no ano de 1997 por empresas privadas e após a essa investida, foi fundada a SOBRATT (GOULART, 2009). Antes da Instrução Normativa de 2018, algumas experiências eram vistas em órgãos públicos federais. A pioneira foi a SERPRO, treze anos antes da referida Instrução: “O Serviço Federal de Processamento de Dados foi o pioneiro na modalidade teletrabalho; em 2005, obtendo um grande crescimento na produtividade (JARDIM, 2018, p. 12). O ganho de produtividade na SERPRO foi de 10,5% e uma economia em logística de 47,1% (SILVA, 2015). A partir dessa experiência, o teletrabalho se expande no funcionalismo público.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU) adere ao trabalho remoto com o intuito de reduzir os estoques de processos em seu órgão, tendo uma “adesão de 10% a 12% dos servidores” (SILVA, p. 4). Em 2010, a Receita Federal inicia um programa piloto de teletrabalho para os Auditores e, em 2011, a Advocacia Geral da União estende a modalidade a seus servidores. No mesmo ano, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal iniciam nas esferas administrativas o teletrabalho.

Jardim (2018) aponta que o teletrabalho no funcionalismo federal brasileiro está mais concentrada no âmbito do Poder Judiciário. Com a digitalização dos processos para diminuir a quantidade de processos em papel, as tecnologias da informação foram importantes para essa nova tendência nos órgãos públicos. Com a Resolução Administrativa

nº 1499/2012, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) regulamenta o trabalho remoto em suas atividades laborais, contando com dezenove servidores em teletrabalho.

A CGU (Controladoria Geral da União) com a Portaria nº 1.242/2015 e o CSJT, com a Resolução nº 151/2015 incorporam a modalidade de teletrabalho às práticas institucionais dos dois órgãos. Em 2016, o Conselho Nacional de Justiça introduz em seu órgão o teletrabalho, mas não foi possível verificar a quantidade de servidores trabalhando nessa modalidade pelo Portal da Transparência, talvez pela inexistência de servidores em trabalho remoto. O Ministério Público regulamenta, em 2017, o modelo de teletrabalho em sua instituição através da Resolução CNMP nº 151/2017.

Em 2018, o Ministério da Economia introduz o modelo de teletrabalho nos setores de tecnologia da informação (T.I.). Outra instituição importante que adere a modalidade a distância foi o INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), a fim de agilizar a análise de processos de pedidos de aposentadoria, auxílio doença e maternidade através da Resolução nº 681/2019 e manter o quadro de servidores que estão em tempo de aposentar.

A implementação do teletrabalho, no setor público, é regido também pelo artigo 75 da CLT, que se deve ater a algumas particularidades sobre essa forma de trabalho e o empregador. O Ministério Público do Trabalho levanta algumas questões sobre a forma que é conduzida o teletrabalho e que devem ser revistas em prol do trabalhador. São essas: o custeio de suas atividades no domicílio, acidentes de trabalho e risco ergonômico e a fixação de horário de trabalho e perda de hora extra.

Na Instrução Normativa de 2018, os servidores deviam custear a infraestrutura necessária para executar o programa de gestão fora das dependências da unidade. Todo o ônus seria do servidor:

Art. 30. Quando executar o programa de gestão fora das dependências da unidade, caberá ao servidor público participante providenciar as estruturas física e tecnológica necessárias, mediante a utilização de equipamentos e mobiliários adequados e ergonômicos, assumindo, inclusive, os custos referentes à conexão à internet, a energia elétrica e ao telefone, entre outras despesas decorrentes (I.N. 2018).

Na continuação do artigo, o inciso 2 rege que a critério do órgão e de acordo com a disponibilidade, a unidade poderá providenciar, integral ou parcialmente, as estruturas necessárias ao trabalho do servidor remoto: “§ 2º A seu critério e de acordo com a disponibilidade, a unidade poderá providenciar, integral ou parcialmente, as estruturas previstas no caput.” (Instrução Normativa de 31 de agosto de 2018).

No artigo 75-D da CLT, os gastos com equipamento, infraestrutura e despesas em geral referentes ao teletrabalho do colaborador devem constar em contrato de trabalho, conforme indica o caput:

Art. 75-D. As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à

prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito.

Parágrafo único. As utilidades mencionadas no caput deste artigo não integram a remuneração do empregado.

É importante mencionar aqui que os custos serão reembolsados pelo empregador de acordo com o contrato de trabalho que rege essa modalidade entre ambos. Ferreira (2017, p. 48) relata que o Ministério Público do Trabalho não concorda com este dispositivo, pois entende que o empregador transfere ao empregado os custos relacionados com sua atividade e isso não deve ocorrer. Ao se mencionar, então, a Instrução Normativa de 2018, o artigo 30 seria tão problemático quanto rege o MPT sobre o artigo 75-D.

Sobre acidentes na execução do trabalho remoto, a CLT, artigo 75-E, o empregador é o responsável para instruir os funcionários, de maneira expressa e ostensiva, com relação às precauções a serem tomadas para evitar doenças e acidentes de trabalho no âmbito remoto (FERREIRA, p. 48). O empregado assina um termo de conscientização, mas esse documento não exclui a responsabilidade total do empregador, caso haja confirmação da sua culpa para o incidente com o colaborador. Já a Instrução Normativa de 2018 não oferece nenhum tipo de auxílio ao servidor, que se machucou no horário estipulado do teletrabalho. Na mesma Instrução de 2018, não há menção alguma sobre fiscalização ou sobre como o servidor deveria evitar acidentes de trabalho e doenças causadas pela função.

Ambas não trazem dispositivo que trate da fiscalização, mas o empregador seria o fiscalizador do local do teletrabalho, de acordo com a CLT. O MPT entende que o disposto não é suficiente para garantir que o trabalhador exerça sua atividade em segurança, pois o mesmo pode não possuir recursos financeiros suficientes para adquirir os equipamentos necessários para evitar doenças e acidentes de trabalho. Ademais, se a norma:

defende a ideia de manter rastreamento de riscos de adoecimento e ocorrência de acidentes de trabalho, [...] então desobrigar de manter atenção a concepção, e prevenção de agravos à saúde dos trabalhadores não parece razoável pois principalmente os princípios ergonômicos para mobiliário, equipamentos e organização do trabalho podem requerer uma certa atenção conforme preconiza a Norma de Ergonomia com apresentação de parâmetros mínimos a serem seguidos em home offices, co-working offices, pequenos sites de teleatendimento e outras atividades como pequenas facções de confecção, sapatarias, etc. (Nota técnica sobre a proposta governamental de alteração da Norma Regulamentadora 17, Janeiro de 2020, p. 6-7).

Outra preocupação do MPT é com relação à jornada de trabalho, pois o artigo 62 da CLT determina que o trabalhador remoto não possui direito a uma fixação de jornada, o que impede o recebimento de horas extras (SILVA, 2017). Na Instrução Normativa nada fala sobre a jornada limitada, mas o

artigo 3, Parágrafo Único, o programa de gestão não poderá: “III - obstruir o convívio social e laboral, a cooperação, a integração e a participação do servidor, nem dificultar o direito ao tempo livre.” (N.I., 2018). Fica subentendido que o servidor em modalidade de teletrabalho deve ter respeitado o seu direito ao tempo livre, incutindo uma determinada jornada de trabalho que deve respeitar a da repartição a esse ligado.

Verifica-se que o teletrabalho no Brasil precisa ser ainda discutido por todas as instâncias que fazem uso dessa modalidade, tanto no público como no privado. A explanação acima de comparação com a anterior Instrução Normativa antes da Pandemia e os dispositivos vigentes do teletrabalho na CLT trazem a ideia de que é urgente olharem um pouco mais para o servidor/colaborador. Se iguala o trabalho, mas se perde em direitos. Fica aqui a percepção de que esta modalidade de trabalho carece de mais estudos e debates, pois os resultados que o teletrabalho oferecem as instituições que dela fazem uso são muito positivos em todos os sentidos para o empregador/administração pública. Mas e para o trabalhador/servidor?

2.4 A Instrução Normativa de 2020 e o teletrabalho do servidor na Pandemia: os pontos positivos para a Administração Pública¹

“Governo Bolsonaro vai ampliar *home office* de servidores” (Jornal O DIA, 14/07/2020), “Com aumento da produtividade, Governo quer ampliar teletrabalho no serviço público” (valor.globo.com, 30/07/2020). Essas matérias e outras que saíram no mês de junho do corrente ano falam muito sobre a ação dos servidores na modalidade teletrabalho, promovendo redução de custos considerável aos cofres públicos, bem como o aumento da produtividade dos setores envolvidos. Assim como acontece com o setor privado, o Governo Federal identificou um aumento da produtividade e redução de despesas pelo fato de seus funcionários estarem trabalhando remotamente por conta da Pandemia: “atualmente, 360 mil servidores públicos executam as tarefas nessa modalidade, o que representa 63% do total da força de trabalho da Administração Pública Federal.” (Valor.globo.com, 30/07/2020).

Em 10 de junho, o Governo emite a Instrução Normativa nº 44 que dita as novas regras para o trabalho remoto em suas repartições, modificando a anterior de 2018. Em primeiro de setembro, as novas regras passam a valer nos setores que já utilizam ou que pretendem usar essa modalidade de trabalho com seus servidores no futuro, após a Pandemia, respeitando as características de cada função. As atividades necessariamente presenciais não serão alcançadas por essa proposta, como área de Saúde e Segurança.

Filardi (2017) falava que a regulamentação do teletrabalho no serviço público era ainda embrionária e que cabia “refinamento da legislação que gere maior segurança em sua

1 A análise deste artigo foi feito com as Instruções Normativas nº 1 de 2018 e nº 44 de 2020 em que foi proposto levantar as diferenças sobre as IN. Alguns dias após a Instrução Normativa 44 ser promulgada foi revogada pela Instrução Normativa 65 de 30/07/2020, que regulamenta o tele trabalho em todas as repartições federais. Até o fechamento deste artigo, a IN 65 era inexistente.

adoção” (FILARDI, 2017, p.31). A Pandemia forçou grande parte das empresas públicas e privadas a adotarem essa modalidade de trabalho mesmo sem muito conhecimento e regulamentos claros para os servidores e suas repartições. O trabalho na Administração Pública é necessário para se manter o bem-estar de todos e, inclusive, neste momento mundial tão crítico. A crise que a sociedade se encontra fez os gestores públicos repensarem suas posturas diante da burocracia estatal e a atual Instrução Normativa revisa um pouco dessa burocracia com o intuito de estender no futuro o teletrabalho para a maior quantidade de órgãos da Administração Pública.

Quais as mudanças entre as duas Instruções Normativas para a implementação do teletrabalho no serviço público? A princípio, o modelo de gestão da CGU foi a referência a ser adotada para o funcionalismo federal e em outras federações que desejem formalizar o teletrabalho com seus agentes. Os resultados do trabalho na controladoria foram muito positivos em questão de produtividade. Como um dos pilares da Administração Pública é a oferta de serviços, o teletrabalho se mostrou eficiente no âmbito das esferas públicas:

O modelo proposto pela IN foi desenhado com base em experiências de órgãos públicos do Executivo, Judiciário e de organizações privadas. “Buscamos conhecer experiências que já estavam sendo praticadas na administração pública e fora dela para montar um modelo com base na transparência, no acompanhamento da produtividade e na efetividade do programa. Entre essas experiências, podemos citar a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)”, informa Lenhart. (Governo Federal define novas regras para o tele trabalho, 30/07/2020 in <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-federal-define-novas-regras-para-o-teletrabalho>)

Com a Instrução Normativa nº 44 o processo de implementação nas repartições públicas é simplificado. Na anterior, a aprovação do programa de gestão deveria ser aprovado pelo Ministro de Estado após todo o programa ser estruturado, o que poderia tomar meses para finalizar totalmente o programa (I.N 01/2018).

O número de participantes era vedado na Instrução Normativa nº 1. A partir de setembro, os gestores terão maior autonomia para estabelecerem as hipóteses de vedação de acordo com a necessidade de manter sua equipe produtiva.

Sobre a busca de resultados, a Instrução Normativa de 2018 não era clara e objetiva para o acompanhamento e controle dos servidores. Com a nova instrução, os servidores terão suas metas acompanhadas e seu controle feitas obrigatoriamente por sistema. Ainda, sobre metas, a nova instrução rege que as metas serão agora registradas em sistema e avaliadas pela chefia direta em até 40 dias. Antes, as metas eram registradas em termo de ciência e responsabilidade sem definição de critérios e periodicidade de avaliação. As informações, que antes eram publicadas no Diário Oficial trimestralmente, serão disponibilizadas em portal público com atualização dos

dados semanal.

Sobre a transparência dos atos, a seleção era de caráter discricionária. Na nova instrução, a seleção dos participantes será baseada em critérios técnicos e com divulgação prévia.

Dessa forma, a Instrução Normativa nº 44 rege que a implantação do teletrabalho passa pelas etapas a seguir: a) autorização do Ministro de Estado; b) elaboração e aprovação dos procedimentos gerais; c) execução do programa de gestão; d) acompanhamento do programa de gestão.

Na Instrução Normativa nº 1 de 2018, o servidor assinava os termos de plano de trabalho e de ciência e responsabilidade. Essa prática não muda com a nova Instrução, mas se mostra mais focada e mais clara no que se refere ao controle do trabalho do servidor.

Aos órgãos e entidades: a) apresentar plano de trabalho, relação dos participantes e fazer a avaliação das entregas da produção dos seus subordinados; b) publicação dos dados em portal com as estatísticas, os resultados por unidade atualizadas semanalmente.

Os artigos revogados ou modificados, no entanto, foram poucos. Os artigos 13, 26 e o 34-A da I.N.1º de 2018/ tiveram suas redações revistas para tornar a implementação do teletrabalho na esfera federal menos burocrática.

3 Conclusão

A Pandemia trouxe a necessidade de levar grande parte dos servidores públicos federais para o teletrabalho, como forma de manter a eficiência dos serviços prestados pelos órgãos e ao mesmo tempo impedindo a proliferação do COVID-19 pelo país pela quarentena.

Com um aparato informativo e tecnológico bem consolidado em diversas instâncias do Estado, o teletrabalho, que era algo de caráter inicial e até um pouco duvidoso, por parte da burocracia estatal, foi a única saída encontrada para manter o serviço das repartições ativa e protegendo ao mesmo tempo a saúde do servidor e da sua família.

O teletrabalho é uma realidade no funcionalismo público desde 2005, em diversos setores. Notadamente se pode apontar que os setores jurídico e de dados são os que mais concentram postos de teletrabalho na Administração Pública. O perfil inicial eram gestantes e lactantes, servidores com familiares acima de 65 anos e dependentes portadores de síndromes limitadoras da inteligência ou motoras. Deveriam ser ativos e não poderiam ocupar cargos comissionados ou estágio probatório. A autorização era dada pelo Ministro do Estado e ele fazia o papel regulador do programa de gestão.

No Brasil, a modalidade de teletrabalho foi regularizada na Reforma Trabalhista de 2017, que deu todas as diretrizes das responsabilidades do empregador e do empregado, mas essas diretrizes não são estendidas aos servidores, que são regidos por estatutos. As Instruções Normativas que foram as responsáveis por regulamentar o trabalho remoto no ambiente da Administração Federal, que se baseará na experiência da CGU para implementar em suas repartições e nas federações

que tiverem interesse.

O teletrabalho, por ser uma modalidade que carece de amadurecimento, por parte dos gestores públicos, deve ser revisto em prol dos teletrabalhadores, pois muitos direitos poderão ser perdidos, criando ônus ao servidor. Estudos, discussões e muito caminho deve ser percorrido para que o teletrabalho continue sendo uma modalidade de trabalho eficiente para o Estado, mas que não seja cruel com o agente público como foi possível observar com as comparações entre as instruções normativas e a própria CLT. Muito ainda precisa ser revisto, pois uma gestão eficiente depende do amparo que é dado ao colaborador e os gestores públicos precisam entender que um servidor satisfeito é um produtivo colaborador. É preciso esse equilíbrio entre as duas partes, porque o teletrabalho veio para ficar.

Referências

BARROS, A.M.; SILVA, J.R.G. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. *Cad. EBAPE. BR*, v.8, n.1, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.467/2017, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. Instrução normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Publicado em 03 de setembro de 2018. Diário Oficial da União, edição 170, seção 1, página 92.

BRASIL. Instrução normativa nº 44, de 10 de junho de 2020. Altera a Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018, que estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Publicado em 12 de junho de 2020. Diário Oficial da União, edição 111, seção 1, página 27.

“Com o aumento da produtividade, governo quer ampliar teletrabalho no serviço público”. Jornal O Globo online. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/30/com-aumento-da-productividade-governo-quer-ampliar->

[teletrabalho-no-servico-publico.ghtml](https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/30/com-aumento-da-productividade-governo-quer-ampliar-teletrabalho-no-servico-publico.ghtml). Acesso em: 30 jul. 2020.

FERREIRA, P. Teletrabalho e a Reforma Trabalhista. São Paulo: Escola Paulista de Direito, 2017.

FREITAS, S.R. Teletrabalho na Administração Pública Federal: uma análise do potencial de implantação na diretoria de marcas do INPI. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FILARDI, F.; CASTRO, R.M.P.; ZANINI, M.T.F. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. *Cad. EBAPE. BR*, v.18, n.1, p.28-46, 2020.

GASPAR, M.A. et al. Gestão do conhecimento em ambientes de teletrabalho: um estudo em empresas atuantes na indústria de software no Brasil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. Anais. Curitiba: ANPAD, 2012.

GASPARINI, D. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOULART, J.O. Teletrabalho: alternativa de trabalho flexível. Brasília: Senac, 2009.

JARDIM, G.B.F. Teletrabalho no âmbito público: perspectivas da eficiência na gestão pública. João Pessoa: UFPB, 2018.

LACOMBE, F.J.M. Recursos Humanos: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOTA TÉCNICA SOBRE A PROPOSTA GOVERNAMENTAL DE ALTERAÇÃO DA NORMA REGULAMENTADORA 17. MPU/MPT/PGT. Disponível em <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-nr-17-ergonomia-2.pdf>. Acesso em 30 jun. 2020.

O QUE É UMA PANDEMIA? Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ. Disponível em <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia#:~:text=Segundo%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20C%20pandemia%20%C3%A9,sustentada%20de%20pessoa%20para%20pessoa>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SILVA, A.M.S. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro, 2015. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>. Acesso em 10 jul. 2020.

SILVA, H. Comentários à Reforma Trabalhista: análise da Lei 13.467/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

VEIGA, A.G.B.; OLIVEIRA, L.C.D.; MENDES, R.A.O. O teletrabalho como inovação laboral na atualidade: uma análise da inserção do teletrabalho no setor público brasileiro. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2019. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1090_10905cc918136bcc.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

ZANELLA DI PIETRO, M.S. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.