

## TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: ESTABELECENDO OS VÍNCULOS PARA O MELHOR APROVEITAMENTO DOS SEUS BENEFÍCIOS

Cristiane Gonçalves Vieira<sup>1</sup>

artigos  
acadêmicos

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar em que medida a forma de implantação do teletrabalho no setor público brasileiro vem possibilitando a maximização de suas potencialidades como estratégia laboral de ingresso na era digital e reconhecimento do capital humano como agente principal da ação voltada para resultados que atendam ao interesse público. A análise pautou-se em dois aspectos: a vinculação do teletrabalho à atividade ou tarefa desempenhada pelo agente público e os mecanismos de controle por resultados advindos do desempenho das atividades realizadas sob a modalidade de teletrabalho, substitutivos da fixação de jornada de trabalho. A análise de conteúdo das normas que regulamentam o teletrabalho e da jurisprudência permitiu concluir que ainda há resistência à assimilação do teletrabalho em toda a sua amplitude, o que se verifica, por exemplo, na hipótese de vedação do teletrabalho a ocupantes de determinados cargos públicos. Por outro lado, é possível afirmar, a partir da análise histórico-evolutiva dos atos administrativos regulamentadores do teletrabalho no setor público, que entidades como o Conselho Nacional de Justiça adotam a razoabilidade como parâmetro definidor de metas de resultados para os servidores em teletrabalho e, no mesmo sentido inovador, o Tribunal de Contas da União já possui uma unidade integralmente estruturada em plataforma digital. Finalmente, a título de contribuição para a ampliação do instituto do teletrabalho, sinaliza-se a possibilidade de adoção desta modalidade laboral no âmbito das tarefas e atividades relativas à auditoria governamental, reforçando a tese de vinculação do teletrabalho à natureza da tarefa ou da atividade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Teletrabalho. Vinculação à atividade. Razoabilidade. Auditoria governamental.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the extent to which the way teleworking is implemented in the Brazilian public sector has made it possible to maximize its potential as a work strategy for entering the digital age and recognition of human capital as the main agent of action aimed at results that meet public interest. The analysis was based on two aspects: the link of telework to the activity or task performed by the public agent and the control mechanisms for results arising from the performance of activities carried out under the telework mode, substituting the fixing of working hours. The content analysis of the rules that regulate teleworking and

<sup>1</sup> Servidora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ e docente da Escola de Contas e Gestão – ECG/TCE-RJ. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/7842668066857722>>. E-mail: <crisgv@tce.rj.gov.br>.

jurisprudence allowed us to conclude that there is still resistance to the assimilation of teleworking in all its breadth, which is verified, for example, in the hypothesis of the prohibition of teleworking to occupants of certain public positions. On the other hand, it is possible to affirm, based on the historical-evolutionary analysis of the administrative acts regulating telework in the public sector, that entities such as the National Council of Justice have already adopted reasonableness as a parameter for defining results goals for teleworkers and , in the same innovative sense, the Federal Audit Court already has a unit fully structured on a digital platform. Finally, as a contribution to the expansion of the teleworking institute, the possibility of adopting this work modality within the scope of tasks and activities related to government auditing is highlighted, reinforcing the thesis of linking teleworking to the nature of the task or activity.

## 1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Como nova configuração de uma milenar relação estabelecida entre os indivíduos na sociedade em face da natureza - o trabalho<sup>2</sup> -, o teletrabalho constitui uma estratégia laboral que desafia paradigmas tradicionalmente radicados na história da economia política, abrindo uma espécie de portal para um futuro que se faz presente e abala antigas estratégias mantenedoras de uma aparente estabilidade social controlada em um ambiente físico determinado.

Teletrabalho pode ser conceituado como um modelo de realização de uma atividade, ou conjunto de atividades, em ambiente virtual, distinto do ambiente físico da organização, de modo regular, valendo-se de meios exclusivamente telemáticos, com o estabelecimento de metas pactuadas, definidas em Plano de Trabalho Individual<sup>3</sup>

Partindo do contexto evolutivo do teletrabalho gestado, inicialmente, na esfera privada das relações de trabalho, o presente artigo pretende analisar criticamente a trajetória da implantação desse novo formato laboral no setor público brasileiro, identificando premissas equivocadas e limitadoras do espectro de benefícios inerentes à dinâmica do teletrabalho, impostas sem uma base empírica que as justifique.

Em um cenário de inovação tecnológica, de reconfiguração da sociedade em rede (CASTELLS, 2014) e de eficiência administrativa como dever imposto ao gestor público, o presente trabalho buscará responder a uma questão primordial, que pode ser assim sintetizada: em que medida o conteúdo das normas que regulamentam o teletrabalho no setor público possibilita a maximização de suas potencialidades, como estratégia laboral de ingresso na era digital e reconhecimento do capital humano como agente principal da ação voltada para resultados que atendam ao interesse público?

2 O sentido do trabalho no texto revela a sua centralidade no processo de sociabilidade humana desde os tempos mais remotos.

3 Entre outras inúmeras definições de teletrabalho, destaque-se: “[...] é a modalidade de trabalho realizado à distância, em local adequado, com a privacidade e a segurança exigidas pelo serviço, mediante acesso remoto e utilização de tecnologias de informação e de conhecimento, com flexibilidade de horário e efeitos jurídicos equiparados àqueles decorrentes da atuação presencial”. Fonte: art. 2º, I da Resolução nº 22/2018 do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC).

A questão será analisada sob dois aspectos: a vinculação do teletrabalho à atividade ou tarefa desempenhada pelo agente público, e não à função pública ou ao cargo público ocupado, e os mecanismos de controle por resultados advindos do desempenho das atividades realizadas sob a modalidade de teletrabalho, substitutivos da fixação de jornada de trabalho.

## **2. A CULTURA ORGANIZACIONAL VOLTADA PARA RESULTADOS COMO AMBIENTE FAVORÁVEL AO TELETRABALHO**

A consolidação de uma cultura organizacional voltada para resultados constitui pressuposto essencial ao sucesso e ao máximo aproveitamento dos impactos positivos esperados com a implementação das estratégias de teletrabalho. Trata-se de um grande desafio para o setor público, levando-se em conta que a proposta da Nova Administração Pública Gerencial idealizada no Brasil, a partir da década de 1990, ainda carece de releituras e ajustes que possibilitem a ruptura de um modelo concebido sob vieses patrimonialistas e burocráticos.

Não raro, antigas práticas acabam se perpetuando sem base científica que as justifique no contexto da atualidade, apenas porque “sempre foi feito assim”, respaldando-se tão somente em argumentos teratológicos incompatíveis com o ideário republicano, afastando-se dos objetivos finalísticos direcionados para a boa e regular gestão da coisa pública.

Nesse sentido, importante avanço verificado no âmbito do Poder Executivo federal foi a regulamentação, ainda que tardia (2018), do Decreto nº 1.590, datado de 10 de agosto de 1995, tratando do controle por jornada de trabalho dos servidores integrantes da Administração Pública Federal (direta e indireta). A partir da vigência da Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2018), definindo orientações, 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 no âmbito federal, pode-se estabelecer um marco normativo do ingresso do Poder Executivo em um novo modelo de gestão pública.

A citada Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018, em seu art. 2º, apresenta diversos conceitos importantes, norteadores da nova gestão pública por resultados, legitimando estratégias laborais tais como as descritas nos incisos V a IX daquele dispositivo:

[...]

V - modalidade por tarefa: categoria de implementação do programa de gestão em que o servidor público executa tarefa determinada e por prazo certo fora ou nas dependências da unidade, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência e, quando concluída, fica automaticamente desligado do programa de gestão, nos termos desta Instrução Normativa;

VI - modalidade semi-presencial: categoria de implementação do programa de gestão em que o servidor público executa suas atribuições funcionais parcialmente fora das dependências da unidade, por unidade de tempo, em dias por semana ou em turnos por dia, 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;

VII - modalidade teletrabalho: categoria de implementação do programa de gestão em que o servidor público executa suas atribuições funcionais 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;

VIII - plano de trabalho: documento preparatório aprovado pelo dirigente da unidade que delimita a atividade, estima o quantitativo de servidores públicos participantes e define as modalidades, as metas e a metodologia de mensuração efetiva de resultados para implementação do programa de gestão, inclusive na fase de experiência-piloto;

IX - programa de gestão: ferramenta de gestão fundada em plano de trabalho e autorizada em ato normativo de Ministro de Estado, que disciplina o exercício de atividades determinadas, em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensurados, cuja execução possa ser realizada por servidores públicos com dispensa de controle de frequência;

[...]

Note-se, pelo conteúdo conceitual exposto nos dispositivos supratranscritos, uma verdadeira ruptura com os paradigmas tradicionais de comando e controle do trabalho realizado pelos agentes públicos, na medida em que o foco das atividades laborais passa a ser a obtenção de resultados mensuráveis e aferidos por metas estabelecidas com base finalística, e não mais, exclusivamente, pelo controle de jornada de trabalho estabelecida em horas ou dias úteis, tal como tradicionalmente se observa nos regimes jurídicos estatutários.

Com as modalidades denominadas teletrabalho e semipresencial (híbrido, ou teletrabalho em tempo parcial), onde o alcance da meta de desempenho estabelecida equivale ao cumprimento da respectiva jornada de trabalho<sup>4</sup>, abre-se uma nova perspectiva emancipatória<sup>5</sup> de valorização do capital humano como fonte de realização do trabalho voltado para os fins da organização.

Pode-se afirmar que a transição para um novo modelo de gestão pública também pressupõe um olhar sistêmico sobre as estruturas que integram a Administração Pública e a valoração da responsividade - aqui entendida como a capacidade de responder às demandas de interesse público - dos agentes públicos na delimitação

4 São exemplos de dispositivos que promovem a equivalência entre o cumprimento das metas à jornada de trabalho prevista nos respectivos regimes jurídicos estatutários: art. 7º da Resolução CNJ 227/2016; art. 7º da Resolução CNMP nº 157/2017; art. 12 da Resolução TJ-PR nº 221/2019 e o art. 14 da Portaria TCU nº 101/2019, que dispõe: "O cumprimento da jornada de trabalho referente ao período de realização do teletrabalho será atestado a partir do alcance das metas de desempenho estipuladas previamente para o servidor".

5 A perspectiva emancipatória sobre a qual repousa a análise proposta neste trabalho diz respeito a um necessário processo de emancipação intelectual do trabalhador frente às possibilidades tecnológico-laborais, elevando o fator humano a mentor, e não mero executor, de tarefas e atividades que integram o trabalho.

de suas funções, tarefas e atividades. Nesse sentido, tanto a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no âmbito do Poder Judiciário, quanto a do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2005<sup>6</sup>, representam importantes marcos dessa transição, na medida em que absorvem funções de controle externo da atuação administrativa de seus membros.

Importa ressaltar que, de um modo geral, os órgãos colegiados são arranjos institucionais que primam pela pluralidade representativa da sociedade civil, de caráter deliberativo, paritário e independente, fortalecendo as redes difusas de controle social. Assim, têm um papel fundamental ao se constituírem no âmbito dos poderes da república e das políticas públicas, possibilitando, entre outros aspectos, a padronização de procedimentos destinados a conferir eficiência e efetividade às ações de interesse público desempenhadas pelos órgãos e entidades integrantes do setor público, forjando uma cultura organizacional voltada para resultados, no âmbito de suas competências.

Em matéria de teletrabalho, tanto o CNJ, em 2016, quanto o CNMP, em 2017, expediram resoluções destinadas a orientar os órgãos integrantes do Poder Judiciário e Ministérios Públicos brasileiros, definindo conceitos e parâmetros gerais para a sua implementação local. São, portanto, exemplos de atuação articulada pela via colegiada, definidora de uma estrutura basilar garantidora da segurança jurídica e da coerência dos sistemas. Mitiga-se, desta feita, os riscos provenientes da profusão de atos normativos, não raro, díspares, sobre um tema que envolve múltiplos marcadores sociais de grande relevância, tais como a própria relação de trabalho, a eficiência administrativa, o aproveitamento do avanço tecnológico dos modos de comunicação e de circulação da informação, a qualidade de vida, a relação do homem com o meio-ambiente, entre outros fatores ínsitos à estratégia de teletrabalho.

Apesar dos exemplos aqui citados, é de se destacar a assimetria na adoção dos instrumentos de gestão integrados às tecnologias da informação e da comunicação pelos órgãos e entidades que integram o setor público brasileiro, razão pela qual o caminho ainda é longo até que haja uma integração em rede de toda a Administração Pública, em todas as esferas.

No âmbito do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, em que pese não exista um órgão colegiado aos moldes do que se verifica no âmbito do Poder Judiciário e no dos Ministérios Públicos, vale destacar a significativa atuação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que possui, entre as atribuições definidas em seu estatuto, a de “estudar e sugerir a órgãos e autoridades públicos, diretrizes para o aperfeiçoamento das normas de controle da Administração Pública”<sup>7</sup>, por meio do consenso e do compromisso estabelecido entre as Cortes de Contas.

Por meio da Resolução Atricon nº 13/2018, foram aprovadas, em consenso, diretrizes

6 O CNJ e o CNMP foram criados pelo Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

7 Art. 2º, X do Estatuto da Atricon, disponível em: <https://www.atricon.org.br/%2Finstitucional%2Festatuto%2E>. Acesso em: 02 abr. 2020.

de controle externo vinculadas à gestão de pessoas nos Tribunais de Contas, incluindo-se a elaboração de plano estratégico que considere, entre outros aspectos relevantes:

[...]

h) a criação de um ambiente de trabalho participativo, onde as pessoas tenham oportunidades e condições apropriadas de contribuir para o aprimoramento da instituição;

[...]

m) a implementação de estudos que visem à ampliação dos métodos de trabalho, como o teletrabalho, o semipresencial e o trabalho por metas, dentre outros, objetivando o aumento da produtividade e a qualidade de trabalho dos servidores.

[...]

Trata-se, portanto, do reconhecimento do teletrabalho<sup>8</sup> como método de trabalho que traz, em sua própria essência, a capacidade de incrementar a produtividade e de agregar valor ao trabalho desempenhado nesta modalidade.

Finalmente, vale notar que alguns estados da Federação, ainda que de forma incipiente, vêm debatendo sobre o teletrabalho no âmbito de suas respectivas casas legislativas, a exemplo dos estados do Espírito Santo, com a promulgação da Lei Complementar nº 874/2017<sup>9</sup> e do Paraná, com a Lei nº 19.776/2018<sup>10</sup>.

Em um cenário de evolução e maior fluidez das relações de trabalho, a busca por simetria na adoção das tecnologias disponíveis e dos instrumentos gerenciais que marcam essa nova etapa do serviço público, viabiliza o ideário republicano e o fortalecimento da democracia, favorecendo: (I) a interconectividade de dados e informações, possibilitando a formação de uma rede de controle mais densa e articulada; (II) a maior capacidade de transparência na divulgação dos resultados à sociedade; (III) um verdadeiro giro individual-responsivo, já que cada agente público é instado a participar e se comprometer, individualmente, e na medida de suas atribuições definidas em lei, com os objetivos de interesse público ínsitos à missão da organização da qual fazem parte.

O primeiro aspecto está relacionado à capacidade de gerenciamento inteligente de grandes massas de dados que podem ser coletados com vistas ao cruzamento de informações que levem à identificação de irregularidades, por parte dos órgãos e entidades de controle da Administração Pública. Quanto maior a interconectividade entre Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Receita Federal, Polícias Cíveis, e outros órgãos de controle, maior será o nível de proteção à coisa pública.

8 No setor público, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 2005, e o Tribunal de Contas da União, em 2009, foram os pioneiros na regulamentação do teletrabalho.

9 A Lei Complementar Estadual nº 874/2017 institui o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo do Governo do Espírito Santo, e detalha, em seus dispositivos: os objetivos do teletrabalho; as condições e vedações para a realização do teletrabalho; as formas de controle e monitoramento do teletrabalho e os deveres dos gestores e servidores. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/LC-874-2017-Institui-teletrabalho-e-altera-LC-46-1994.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

10 A Lei Estadual nº 19.776/2018 institui o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo do Governo do Paraná, a ser regulamentada por Decreto do Chefe do Executivo. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-19776-2018-parana-institui-na-forma-que-especifica-o-teletrabalho-no-ambito-do-poder-executivo-do-governo-do-estado-do-parana>. Acesso em: 05 abr. 2020.

Já o segundo aspecto enfatiza a transparência ativa como objetivo estratégico da função de gestão dos recursos públicos, por força da qual cada agente público deve estar comprometido com o dever de prestar contas à sociedade, de modo integral, transparente e acessível a qualquer membro de uma comunidade, por mais humilde que seja.

Finalmente, a ideia de um giro individual-responsivo no serviço público remete à consciência individual da responsabilidade de cada trabalhador integrante de uma organização pública, onde a sua atuação vislumbra um resultado final, que não deve perder-se em processos de trabalho excessivamente burocratizados e ineficientes.

### **3. O RECONHECIMENTO DO TELETRABALHO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DESAFIOS DA DICOTOMIA SUBORDINAÇÃO X AUTONOMIA**

Desde a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei nº 12.551/2011<sup>11</sup>, passou-se a equiparar o trabalho presencial ao realizado à distância, para fins de subordinação jurídica:

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.

Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio.

Deduz-se, a partir da leitura do dispositivo, que o teletrabalho não é um instituto desvinculado da essência do trabalho: trata-se da mesma relação de subordinação jurídica, reconfigurada sob a égide da tecnologia da informação e da comunicação.

Ao equiparar os meios telemáticos de comando, controle e supervisão do trabalho realizado à distância, àqueles tradicionalmente empregados no modo presencial, a lei faz alusão à relação de subordinação jurídica para reforçar a incidência do controle sobre o trabalhador com vínculo empregatício e que exerça suas atividades fora do ambiente do empregador, o que não se confunde com o trabalho autônomo, este, destituído dos elementos que integram a relação de emprego.

Neste passo, vale destacar que a subordinação jurídica constitui elemento tradicionalmente vinculado à relação de emprego no campo do Direito do Trabalho, mas que vem sendo reinterpretada à luz da doutrina mais atual, alinhada aos novos parâmetros sobre os quais repousam as relações de trabalho.

Nessa nova ótica, o jurista Maurício Godinho Delgado destaca que a subordinação é um elemento objetivo, e não subjetivo, posto que se vincula ao modo de produção

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2020.



sobre o qual se erige a relação de trabalho, e não sobre o sujeito. É que, diante de um cenário que prima pela gestão por resultados, impõe-se uma visão estrutural da função do empregado como parte integrante e essencial da atividade finalística da empresa, conferindo-lhe maior parcela de autonomia, resguardados os elementos da relação de emprego, sobretudo quando a natureza da atividade desempenhada é precipuamente intelectual (DELGADO, 2006).

Posteriormente, no bojo da reforma trabalhista - instituída pela Lei 13.467, de 13 de julho de 2017<sup>12</sup> -, que alterou significativamente a CLT, foram detalhados os aspectos mais conceituais acerca do teletrabalho. Vale lembrar, a propósito, que o discurso amplamente divulgado durante sua célere tramitação no parlamento brasileiro, desde a proposta até a aprovação do texto final, foi no sentido de que a reforma trabalhista teria, como motivação para seu advento, os seguintes objetivos, em síntese: (i) promover a modernização das relações de trabalho, sem reduzir direitos dos trabalhadores; (ii) ampliar empregos e (iii) garantir a eficácia dos direitos estabelecidos na Carta Magna<sup>13</sup>.

Importa ressaltar que os dispositivos introduzidos pela reforma das leis trabalhistas devem seguir uma lógica hermenêutica que conjugue os métodos de interpretação teleológico - vinculado aos fins justificadores do seu advento - e sistemático - em conformidade com o conteúdo normativo da Constituição Federal e todo o sistema jurídico (SEVERO; SOUTO MAIOR, 2017), sob pena de fragilizar os direitos do trabalhador e trazer insegurança jurídica, desequilibrando as relações de trabalho.

Nesse sentido, não é demais reforçar a tese segundo a qual os atos normativos regulamentadores do teletrabalho, tanto na esfera privada quanto na seara pública, devem ser elaborados e interpretados em conformidade com os princípios constitucionais e com as razões que justificam, ou até mesmo impõem<sup>14</sup>, a sua adoção em nível organizacional.

Seguindo tal raciocínio, deve-se cuidar para que os textos normativos produzidos pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, que bebem não só da fonte do Direito Administrativo Constitucional como também do Direito do Trabalho, não precarizem as relações de trabalho, o que poderia significar uma "sabotagem" do teletrabalho enquanto estratégia laboral com enorme potencial de benefícios para os trabalhadores do setor público e de ganhos em eficiência para a máquina pública, além de eivar-se de inconstitucionalidade em sua gênese.

Tais parâmetros críticos acerca da interpretação das normas que regulamentam o teletrabalho constituem os pressupostos lógicos da análise empreendida no presente trabalho, como veremos adiante.

12 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 31 mar. 2020.

13 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>. Acesso em 31 mar.2020.

14 Aqui se faz uma referência ao dever de observância ao princípio da eficiência, previsto do caput do art. 37 da Carta Magna, que vincula o gestor público à decisão de adotar as estratégias racionais que diminuam os custos operacionais dos processos de trabalho e eleve a produtividade, como é o caso da adoção das modalidades teletrabalho e semipresencial quando as atividades assim permitem.



## 4. VEDAÇÕES LIMITADORAS DO TELETRABALHO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NORMATIVA À LUZ DE UM CENÁRIO DIGITAL

artigos  
acadêmicos

Aqui vale estabelecer, inicialmente, um contraponto entre “trabalho externo” e “teletrabalho”, estratégias laborais que se distinguem quanto à natureza das atividades desempenhadas pelo trabalhador.

De acordo com o art. 75-B da CLT, conceitua-se teletrabalho da seguinte forma:

Considera-se 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.

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.

De pronto, excluem-se, da definição de teletrabalho, os serviços que caracterizam “trabalho externo”. No mesmo sentido, os textos normativos que regulamentam o teletrabalho na esfera pública também excetuam o trabalho externo. Seguem alguns exemplos:

- Portaria TCU nº 233/2018, art. 3º, § único:

Não é considerado teletrabalho:

I - trabalho externo ao Tribunal com acompanhamento da frequência regulado pela Portaria-TCU nº 138, de 28 de maio de 2008; e

II - trabalho realizado nas dependências do TCU fora da unidade de lotação, inclusive por servidor de unidade digital cuja unidade de lotação seja distinta da unidade de domicílio, ressalvado o disposto no § 2º do art. 10 desta Portaria.

- As Resoluções CNJ nº 227/2016 e CNMP nº 157/2017, em seus artigos 1º, § único, possuem o mesmo texto: “Não se enquadram no conceito de teletrabalho as atividades que, em razão da natureza do cargo ou das atribuições da unidade de lotação, são desempenhadas externamente às dependências do órgão”.

O trabalho externo caracteriza-se, em síntese, pelo conjunto de atividades que, por sua natureza e não por escolha, são realizadas **exclusivamente** fora das dependências do empregador, conceito que vale também para o setor público. São exemplos de trabalho externo: as vendas em outros estabelecimentos e/ou domicílios, diversos da sede da empresa; as atividades externas realizadas por trabalhadores que atuam em fiscalização (conjunto de atividades relacionadas à aplicação de técnicas como: visitas *in loco*, observação direta, entrevistas, entre outras); direção de veículos; entrega de citações, intimações e demais diligências ordenadas pelo Poder competente; entre outros.

Note-se que os normativos aqui citados utilizam a expressão “trabalho externo”, que denota um sentido vinculado à tarefa, à atividade (ação) desempenhada, ao “serviço”

prestado, e não ao trabalhador, cargo ocupado ou qualquer aspecto relacionado à sua qualificação subjetiva na relação de trabalho.

No que diz respeito às demais vedações ao teletrabalho no setor público, é de se destacar que os normativos regulamentadores descrevem, quase em uníssono, alguns parâmetros que vêm sendo objeto de reavaliação e flexibilização, com vistas à expansão racional da estratégia de teletrabalho. Confira-se a partir da leitura do seguinte dispositivo da Resolução CNJ nº 227/2016:

Art. 5º Compete ao gestor da unidade indicar, entre os servidores interessados, aqueles que atuarão em regime de teletrabalho, observadas as seguintes diretrizes:

I – O teletrabalho, integral ou parcial, será permitido a todos servidores, inclusive fora da sede de jurisdição do tribunal, no interesse da Administração, desde que não incidam em alguma das seguintes vedações:

- (a) estejam em estágio probatório;
- (b) tenham subordinados;
- (c) ocupem cargo de direção ou chefia;
- (d) apresentem contraindicações por motivo de saúde, constatadas em perícia médica;
- (e) tenham sofrido penalidade disciplinar nos dois anos anteriores à indicação;
- (f) ~~estejam fora do país, salvo na hipótese de servidores que tenham direito à licença para acompanhar o cônjuge;~~ (Revogada pela Resolução nº 298, de 22.10.2019)

Um bom exemplo de ação corretiva, alinhando-se ao próprio conceito de teletrabalho, foi a revogação do item “f” do dispositivo supratranscrito, em 2019, deixando de ser causa impeditiva para o regime de teletrabalho o fato de o servidor estar fora do país, o que denota uma ampliação do potencial do instituto, com o aumento de sua abrangência.

Ressalte-se que a base para a reformulação dos parâmetros configuradores do teletrabalho é a experiência adquirida por intermédio da captação, processamento e análise de dados e informações empíricas sobre o teletrabalho, colhidos e avaliados por meio de relatórios dos gestores, questionários aplicados aos servidores, entre outros documentos internamente produzidos para fins de monitoramento da estratégia de teletrabalho desenvolvida por meio de teste-piloto ou mesmo em caráter definitivo.

Já o TCU promoveu alterações em seu normativo, passando a permitir que servidores em estágio probatório possam ingressar em teletrabalho<sup>15</sup>. É o que se verifica a partir da publicação da Portaria nº 101/2019, ou seja, dez anos após o início da vigência da primeira portaria regulamentadora do teletrabalho. Observou-se, ao longo do tempo, que os benefícios com o teletrabalho justificariam a ampliação desta estratégia, passando a incluir servidores recém-empossados e já alinhados com os processos de

15 A Portaria TCU nº 101, de 08 março de 2019, revogou a Portaria-TCU nº 233, de 21 de agosto de 2018, que ao seu turno já havia revogado as portarias anteriores, de 2009, sobre o tema.

trabalho construídos já sob a égide dos meios telemáticos, para o desenvolvimento de suas atribuições.

Outra importante alteração normativa promovida, tanto pelo TCU quanto pelo CNJ, foi no sentido de trazer a definição das metas para o campo da pactuação entre o servidor e o gestor, refletindo o ideário de uma gestão participativa e consensual em busca de resultados factíveis. Anteriormente, os diplomas normativos estabeleciam metas desiguais entre servidores que realizavam as mesmas tarefas e atividades, distinguindo-os tão somente em razão de estarem em teletrabalho. Tal diferenciação denota o preconceito contra o regime de teletrabalho, considerando-o um “benefício”, uma “benesse” dada ao servidor, sem qualquer justificativa científica que valide e justifique um tratamento não isonômico.

Ora, a migração do posto de trabalho físico, localizado nas dependências da instituição, para o posto de trabalho virtual, remoto, mantido às expensas do teletrabalhador que assume seus custos operacionais<sup>16</sup> já constitui, por si só, um ganho em eficiência para a instituição. Setores, unidades e postos de trabalho concebidos de modo virtual possibilitam a redução de custos operacionais vinculados a espaços físicos, tais como: limpeza, segurança e vigilância, iluminação, manutenção de mobiliário, entre outros.

Assim, fere o princípio da isonomia a exigência do estabelecimento de metas diferenciadas para servidores que já estão contribuindo para o incremento da eficiência da máquina pública pelo simples fato da transposição de seu posto de trabalho.

Vale destacar que a razoabilidade na fixação de metas para servidores em teletrabalho já foi objeto de demanda por entidades representantes de classes de servidores públicos, como o Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal do Estado de São Paulo (Sintrajud)<sup>17</sup>, influenciando na elaboração e na alteração de textos normativos internos, de natureza administrativa, que regulamentam o teletrabalho, a exemplo do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2)<sup>18</sup> e do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2)<sup>19</sup>, todos seguindo os parâmetros razoabilidade igualmente encampados pelo CNJ.

As normas regulamentadoras devem, portanto, acompanhar a evolução do objeto regulamentado, na medida em que a sua concretização no plano fático vai produzindo os efeitos - esperados e não esperados - a partir de seu advento.

16 São exemplos de ônus absorvidos pelo teletrabalhador: aumento das contas das operadoras de fornecimento de luz e de soluções tecnológicas de comunicação e informação; custos de manutenção de equipamentos pessoais, entre outros.

17 Disponível em: <https://www.sintrajud.org.br/sindicato-questiona-aumento-de-produtividade-no-teletrabalho/>. Consulta em: 16 abr. 2020.

18 Dispõem os parágrafos 1º e 2º do art. 6º do Ato TRT2 GP Nº 56, de 29 de outubro de 2018: “§1º. A meta de desempenho estipulada aos servidores em regime de teletrabalho será superior à estipulada para os servidores que executarem as mesmas atividades nas dependências da unidade, observados os parâmetros da razoabilidade. §2º. A meta de produtividade referida no parágrafo anterior poderá ser, justificadamente, ampliada ou reduzida, segundo a avaliação da Comissão de Gestão do Teletrabalho.”

19 Dispõe o art. 2º, § 2º da Resolução TRF2 nº 46, de 24 de junho de 2019: “§ 2º. A meta individual de desempenho dos servidores em regime de teletrabalho deverá ser estipulada com razoabilidade e ser igual ou superior à dos servidores que executam a mesma atividade nas dependências da Justiça Federal.”

## 5. RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO ESTRUTURADA NO UNIVERSO DIGITAL: O CASO DO TCU

Nessa linha racional de máximo aproveitamento de estratégias laborais relativas ao teletrabalho, é de se questionar o que justificaria a manutenção, nos diplomas normativos que o regulamentam internamente, de vedações a servidores que exercem cargo de chefia, que trabalham em equipe, ou que possuem subordinados, quando as atividades desempenhadas por esses atores são de natureza intelectual, e podem ser exercidas pelos meios telemáticos disponíveis, como videoconferências, *whatsapp*, entre outros. Neste passo, vale relatar a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) com a criação uma unidade integralmente digital para realizar atividades e tarefas relativas à instrução de processos de controle.

Em 2018, o Tribunal de Contas da União inaugurou a denominada “unidade digital”, totalmente organizada em ambiente virtual. Com base na Portaria nº 8, de 03 de abril de 2018, alguns conceitos merecem destaque:

**unidade de lotação:** unidade da Secretaria do TCU na qual o servidor esteja alocado com subordinação funcional (art. 2º, III);

**unidade de domicílio:** corresponde à unidade da Secretaria do TCU que efetivamente presta apoio logístico ao trabalho de servidor, tanto para as atividades realizadas fora - na modalidade de teletrabalho - ou naquelas dentro das dependências físicas institucionais (art. 4º, § único, I);

**unidade digital:** constitui unidade da Secretaria do TCU cujas atividades são realizadas precipuamente por meio remoto mediante suporte de instrumentos tecnológicos e que, em razão da tipicidade das respectivas competências, apresenta expressivo ganho de eficiência na realização do trabalho distribuído e a distância (art. 3º, *caput*).

**domicílio do servidor:** não se confunde com o domicílio da unidade digital (unidade de lotação), podendo ser distintos (art. 4º, *caput*).

Importa ressaltar a abrangência territorial do TCU, que possui unidades fisicamente localizadas em todos os estados da federação, e que prestarão apoio logístico aos servidores cujos domicílios<sup>20</sup> estejam localizados em suas circunscrições. Daí porque, até o presente momento, não há previsão legal autorizando que o domicílio do servidor esteja localizado fora do território nacional.

Na visão do TCU, o trabalho remoto executado no âmbito da unidade digital estaria em um patamar acima do teletrabalho, na medida em que a própria unidade (setor) não possui existência física, e toda a sua estrutura de cargos e funções é organizada de modo virtual. Um exemplo de atividade desenvolvida em unidade digital é a análise e instrução de processos de Tomadas de Contas Especiais.

<sup>20</sup> Os arts. 70 a 78 do Código Civil – Lei 10.406/2002 – definem o conceito de domicílio das pessoas naturais e jurídicas, para todos os efeitos jurídicos.

Assim dispõe o art. 51-A da Resolução TCU nº 299, de 19 de setembro de 2018: “A SecexTCE, unidade digital nos termos da Portaria-TCU nº 98/2018, tem por finalidade assessorar os relatores em matéria inerente ao controle externo, oferecendo subsídios técnicos para o julgamento de processos de tomada de contas especial.”

O § único do art. 51-B trata da estrutura da unidade digital: “A SecexTCE é dirigida por secretário e conta com as funções de confiança constantes do Anexo VI desta Resolução para organização de suas atividades.”

Por outro lado, vale registrar, por meio de um breve estudo de caso, que ainda há resistências à desvinculação do teletrabalho ao cargo público.

## 6. HIPÓTESE DA VINCULAÇÃO DO TELETRABALHO AO CARGO PÚBLICO

Recentemente (2019), a Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União formulou Representação em face da Defensoria Pública da União (DPU) com vistas à avaliação de possível incompatibilidade do regime de teletrabalho com as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União, verificando-se *“eventuais excessos no uso desse instituto”*<sup>21</sup>. A restrição estendeu-se, por recomendação do TCU, aos membros de carreiras que têm suas funções definidas por lei complementar.

Em seu arrazoado, o relator do citado feito inicia destacando os aspectos positivos da introdução do teletrabalho no setor público, exemplificado a partir do seguinte trecho do acórdão proferido nos autos da citada representação:

9. Sobre o teletrabalho, deve-se reconhecer que se trata de modalidade bem difundida no âmbito da administração pública, e que tem permitido associar maior flexibilidade no exercício de determinadas funções ao aumento de produtividade e à redução de gastos com a manutenção da máquina administrativa. Inequívoco, portanto o valor que essa sistemática de exercício funcional agregou ao serviço público.

Logo em seguida, estabelece um silogismo deduzido a partir da premissa de que a “carreira” de Defensor Público, estatuída por intermédio de Lei Complementar, tal como outras que tenham a mesma gênese, impediria a adoção do regime de teletrabalho pelos seus agentes, estes, ainda segundo o relator, designados “efetivos representantes da sociedade”. Confirma-se a partir do seguinte excerto:

No entanto, no que diz respeito a funções estatais cujos representantes são regidos por Lei Complementar, penso que suas inerentes características não se amoldam ao uso do referido instituto.

1. Com efeito, os agentes cujas carreiras são regidas por Lei Complementar, a exemplo dos membros da DPU, são efetivos representantes do Estado na sociedade. Não se confundem, portanto, com os demais servidores regidos pelo regime estatutário, cujas funções destinam-se, precipuamente, a movimentar a máquina burocrática

21 Cf. acórdão 2636/2019 proferido nos autos do processo 012.967/2019-0, sessão realizada em 30/10/2019, disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1296720190.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=a51bf420-019c-11ea-be49-d76cd649f5b8>>. Consulta realizada em 27/01/2020.

e oferecer os meios necessários à efetiva ação estatal, a cargo dos agentes políticos e membros institucionais que representam os poderes constituídos, a exemplo dos Defensores Públicos.

2. Daí a necessidade de se reconhecer que, por apresentarem o poder estatal, possuindo competências e atribuições absolutamente singulares, há evidente distinção em relação aos servidores públicos em senso estrito, regidos pela Lei 8.112/1990.

A análise deste trecho do acórdão conduz a uma reflexão sobre o estabelecimento de uma classificação que diferencia servidores públicos qualificados “em sentido estrito”, regidos por lei ordinária, e “servidores públicos regidos por lei complementar”, adjetivados como “efetivos representantes do Estado na sociedade”.

À hipótese classificatória descrita no citado trecho do acórdão opõe-se a seguinte tese: todo servidor público representa, no limite de suas competências e atribuições legalmente estatuídas, o Estado perante a sociedade. A investidura em cargo público ou função pública torna o indivíduo um agente público, dotado de responsabilidades, prerrogativas, atribuições, entre outros requisitos previstos no ordenamento jurídico estatutário, integrando-o ao corpo estatal.

A estratificação da categoria “servidor público”, especialmente para fins restritivos do acesso aos meios telemáticos para o exercício de atividades que integram uma rede complexa de processos de trabalho, que por sua natureza instrumental atendem aos requisitos das atividades laborativas teletrabalháveis, constitui óbice ao pleno exercício da própria autonomia ínsita aos cargos públicos que integram as carreiras típicas de Estado. Neste passo, vale rever alguns conceitos importantes.

O artigo 3º da Lei 8.112/90, define **cargo público** como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional da Administração Pública que devem ser cometidas a um servidor, acessível a todos os brasileiros, criado por lei, com denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

No entanto, a definição legal em comento traz certa confusão quando se depara com a distinção doutrinária feita entre cargo público e função pública, e que vale a pena esclarecer. No dizer de MOREIRA NETO (2001, p. 280), a noção de cargo público “[...] se conota ao lugar que deverá ser ocupado pelo servidor na Administração Pública.” Trata-se, portanto, de um *locus*, um espaço virtualmente ocupado por um indivíduo na organização, que preexiste ao seu ocupante e perdura - salvo quando extinto por razões de interesse público.

Já o conceito de função pública, para o mesmo autor, é que se orienta pelo “conjunto de atividades a serem desempenhadas pelo servidor público, que deverão ser explicitadas, ordenadas, especializadas e coordenadas, de modo a suprirem as necessidades operativas do serviço público.” Logo, para o exercício de uma função pública, é necessário definir processos de trabalho compostos por feixes de atividades cujas características permitirão ou não a sua execução em regime de teletrabalho, em regime parcial ou integral.

Outro ponto que também merece destaque é o sentido da expressão “agentes públicos”, cuja amplitude pode-se extrair do disposto no art. 2º da Lei 8429/92, que regulamenta as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito na Administração Pública:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Para Carvalho Filho (2018, p. 631-632),

“Com tão amplo significado, desde as mais altas autoridades da República como os Chefes do Executivo e os membros do Poder Legislativo, até os servidores que executam as mais humildes tarefas, todos se qualificam como agentes públicos, vinculados que estão aos mais diversos órgãos estatais.”

Assim, sob um argumento desprovido de isonomia no tratamento daqueles que efetivamente exercem funções pública, indaga-se: em que medida tal classificação conduz à conclusão de que “servidores públicos regidos por lei complementar” não podem realizar determinadas atividades e tarefas, destinadas ao cumprimento de suas funções, à distância, em local adequado, com a privacidade e a segurança exigidas pelo serviço, mediante acesso remoto e utilização de tecnologias de informação e de conhecimento, tais como: redigir petições, recursos, realizar pesquisas, entre outras tantas atividades comuns, necessárias ao cumprimento de seu dever perante a sociedade?

Não se vislumbra, portanto, qualquer justificativa para uma limitação apriorística, podendo-se perfeitamente adotar o teletrabalho em regime parcial para essa e outras categorias profissionais.

Por fim, a título exemplificativo desse dever de cuidado com as especificidades das atividades, a Resolução nº 52, de 14 de março de 2018, do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de Roraima (CSDPE), ao dispor sobre a implantação de teletrabalho para os membros da Defensoria Pública do Estado de Roraima, estabelece uma medida restritiva ao teletrabalho, em seu art. 6º:

Art. 6º. Para fins de resguardar o contato pessoal entre o assistido e o Defensor Público participante do teletrabalho deve ser ajustado entre a Administração Superior e o participante do teletrabalho o período de dias de trabalho na sede da Defensoria Pública e os outros dias em trabalho à distância.

Destaque-se, por oportuno, que a descrição da situação da Defensoria Pública no contexto do teletrabalho é um exemplo ilustrativo do equívoco da vinculação da possibilidade do teletrabalho ao cargo ou à função pública, fomentando as reflexões propostas no presente trabalho.



## 7. A VINCULAÇÃO À MOTIVAÇÃO PARA A ADOÇÃO FACULTATIVA DO TELETRABALHO

No que diz respeito às razões que levam à adoção do teletrabalho como estratégia laboral em determinada organização, vale reproduzir, a título exemplificativo, o que os diversos órgãos e entidades da Administração Pública elegem como objetivos: o aumento da produtividade e do grau de comprometimento dos servidores com os objetivos institucionais; melhoria na qualidade de vida dos servidores; alinhamento a programas sócio ambientais, por meio da diminuição de poluentes e de custos operacionais da instituição (água, esgoto, energia elétrica, papel e outros bens e serviços disponibilizados nos órgãos); promoção da cultura voltada para resultados; respeito à diversidade dos servidores e consideração da multiplicidade de atividades e tarefas nos processos de produção.

O reconhecimento da pluralidade, tanto de atividades quanto de competências da força humana de trabalho, traduz-se nos textos normativos que vêm regulamentando o teletrabalho na Administração Pública brasileira, figurando entre os seus objetivos.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, em 2016, ao expedir a Resolução CNJ nº 227/2016, regulamentando o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário, assim estatuiu:

Art.3º São objetivos do teletrabalho:

[...]

X – considerar a multiplicidade das tarefas, dos contextos de produção e das condições de trabalho para a concepção e implemento de mecanismos de avaliação e alocação de recursos.

Outros diplomas normativos seguem as mesmas diretrizes e reproduzem o mesmo texto, a exemplo do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro; Ministério Público do ERJ; Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; Poder Judiciário do Estado de Alagoas; Poder Judiciário do Estado do Paraná; Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 5ª Região; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Instituto Nacional do Seguro Social; entre outros<sup>22</sup>.

Significa dizer que, ao menos sob o ponto de vista formal, há o reconhecimento de que a gestão de pessoas nas organizações públicas deve considerar a pluralidade de competências individuais refletidas na execução das tarefas e atividades e na busca por resultados.

<sup>22</sup> Reproduzem o mesmo texto: Resolução da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGE) nº 987, de 04 de junho de 2019 (art. 2º, IX); a Resolução do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, nº 157, de 31 de janeiro de 2017 (art. 3º, X); Resolução do Ministério Público do ERJ, GPGJ nº 2.123, de 05 de junho de 2017 (art. 2º, X); Portaria da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, nº 111 de 03 de abril de 2019 (art. 2º, IX); "gerar e implementar mecanismos de avaliação e alocação de recursos, observados os contextos de produção, a multiplicidade das tarefas e as condições de trabalho"; Resolução nº 34, de 19 de dezembro de 2018, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Alagoas (art. 3º, X); Resolução nº 221 de 08 de abril de 2019, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná (art. 3º, § único, X); Resolução nº 16, de 19 de outubro de 2016, no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 5ª Região (art. 3º, X); Ato TRT5 nº 298, de 15 de agosto de 2018, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (art. 3º, IX); Resolução 1.375, de 2018, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA (art. 3º, X); Portaria nº 60 de 2017, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (art. 3º, VII); Resolução PRESI nº 6323305, de 2018, no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região (art. 5º, X).

Importa destacar que não são todas as atividades ou tarefas desenvolvidas no âmbito de uma organização que podem ser realizadas de forma remota, não presencial: somente aquelas (i) que não requeiram, em sua integralidade, interação coletiva ou interpessoal; (ii) que possam ser executadas remotamente, com uso tecnologia da informação e conexão em rede; e (iii) que sejam passíveis de avaliação a partir de metas estabelecidas. Tais parâmetros, como já demonstrado anteriormente, aplicam-se à natureza da atividade<sup>23</sup>, e não ao cargo ou função exercidos pelo servidor público que deseja realizar teletrabalho.

Como forma de consolidar e validar os parâmetros até aqui desenvolvidos, segue a análise de um processo de trabalho complexo, realizado no âmbito das organizações públicas e que, à primeira vista, parece não comportar o teletrabalho como modalidade laboral. Todavia, tal vedação é apenas aparente, não constituindo óbice à implantação do teletrabalho, conforme adiante proposto.

## **8. O EPISÓDIO HISTÓRICO DA PANDEMIA DO COVID-19 E O TELETRABALHO COMPULSÓRIO**

Se, por um lado, verificava-se uma assimetria na forma de condução da gestão de pessoas no âmbito da Administração Pública, com certa subutilização das tecnologias da informação e comunicação, a crise gerada pelo episódio histórico de pandemia causada pelo novo coronavírus acelerou o processo de transição para o mundo digital, obrigando toda a sociedade a utilizar os meios telemáticos para sobreviver às medidas de isolamento social impostas pelas agências mundiais e nacionais de saúde.

Subitamente, o teletrabalho emergiu como modalidade vital - e até mesmo compulsória - à continuidade das atividades socioeconômicas desenvolvidas pelos atores integrantes dos setores privado e público, o que demonstra claramente a viabilidade da implementação do teletrabalho em larga escala, tanto no setor público quanto na esfera privada.

Vale dizer que os impactos do uso compulsório das tecnologias de informação e comunicação foram, em grande medida, minimizados naquelas organizações já dotadas de capacidade tecnológica para o enfrentamento da crise que ora se instalou, o que não seria de se esperar naquelas organizações despreparadas tecnologicamente para a consecução de suas tarefas e atividades mais tradicionais e resistentes à inovação nos seus modos de produção.

A necessidade, portanto, fez com que as vedações e limitações, inicialmente construídas sob um viés tímido e recatado, sem uma justificativa clara e racional, fossem simplesmente abolidas, em prol da sobrevivência do corpo social e da proteção de um bem jurídico que se sobrepõe a qualquer sistema econômico: a vida

<sup>23</sup> Aqui vale transcrever a definição de "atividade" trazida na Portaria nº 111, de 03 de abril de 2019, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ao disciplinar o teletrabalho: Art. 3º Para os efeitos desta Portaria, considera-se: I - ATIVIDADE: conjunto de ações específicas a serem realizadas, geralmente de forma individual e supervisionada pela chefia imediata, para a entrega de produtos no âmbito de projetos e processos de trabalhos institucionais; [...]."

humana. E, ainda, com o mérito de possibilitar a continuidade do funcionamento da máquina pública.

Fato emblemático, digno de relato, foi a reunião por videoconferência realizada em 25 de abril de 2020, no Brasil, entre os 26 governadores de estado – somente governador do Distrito Federal não esteve presente -, que culminou com a assinatura de um documento contemplando uma série de medidas econômicas a serem adotadas pelo Governo Federal, tal como a garantia de uma renda mínima aos brasileiros mais vulneráveis perante a crise instaurada.

Trata-se de um evento de indiscutível importância e magnitude no cenário político brasileiro, viabilizado pelos instrumentos tecnológicos de informação e comunicação, sem custos operacionais de diárias, passagens e outros que um evento como esse costuma demandar, além de proporcionar maior agilidade na sua realização e, conseqüentemente, tempestividade na adoção das medidas/ações porventura discutidas e acordadas. Não se pode mais ignorar as potencialidades dos meios telemáticos de operacionalização das agendas e atividades no setor público.

Outro exemplo digno de menção, também provocado pelas medidas restritivas de isolamento social em razão da pandemia, foi o anúncio da realização das primeiras sessões de julgamento por videoconferência pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a partir dos dias 15 e 16 de abril de 2020<sup>24</sup>.

No mesmo sentido, o Senado Federal<sup>25</sup> já havia aprovado, em março de 2020, a realização de sessões deliberativas virtuais, assim como a Câmara dos Deputados<sup>26</sup>, esta, utilizando videoconferência e aplicativo desenvolvido pela própria casa legislativa. Investimentos em inovação tecnológica permitem o ingresso na era digital, reduzindo fronteiras e custos operacionais demandados pelo modo presencial de realização de sessões plenárias, reuniões, entre outras formas de deliberação.

Também por ocasião da pandemia do Covid-19, o STF ampliou o contingente de servidores em trabalho remoto, cujo patamar máximo encontrava-se em 40% desde a publicação da Resolução nº 621, de 29 de outubro de 2018. O documento intitulado “Modelo de Gestão Integrada do Trabalho no Supremo Tribunal Federal”, publicado em abril de 2020, reverbera e prenuncia as tendências - pós-crise - de um novo modelo de gestão do trabalho sintonizado com as novas dinâmicas sociais viabilizadas pelos meios telemáticos de informação e comunicação, pautado em três pilares essenciais: a garantia de resultados para a sociedade; o engajamento e a confiança. Trata-se do reconhecimento de que a atuação responsiva de servidores engajados na busca por resultados dimensiona a autonomia que caracteriza o trabalho remoto.

24 V. página do STF, disponível em: <http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440483>. Acesso em: 05 abr. 2020.

25 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/senado-tem-novas-regras-para-as-sessoes-deliberativas-virtuais>. Acesso em: 17 abr. 2020.

26 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/SessoesVirtuaisCamara/index.html>. Acesso em: 17 abr. 2020.

Ora, se os meios telemáticos permitem que lideranças se reúnam para tratar e decidir sobre questões relevantes para todo o país, que o Poder Legislativo dê prosseguimento às pautas relevantes para todo o país<sup>27</sup> e que Ministros do STF exerçam sua função jurisdicional de guarda da Constituição da República, por qual razão plausível as chefias e lideranças que atuam nos demais órgãos e entidades da Administração Pública não poderiam utilizá-los para o cumprimento de suas atribuições de supervisão, revisão, capacitação, entre outras inerentes às funções de chefia e direção, mantendo-se as relações de subordinação?

Se a natureza da atividade permite o estabelecimento de um elo comunicativo digital, trazendo maior eficiência para o serviço público ao qual se vincula em escala sistêmica, não há qualquer razão para a não adoção do teletrabalho como estratégia laboral de maximização de resultados e benefícios que reverberam em toda a sociedade.

## 9. A HIPÓTESE DO TELETRABALHO EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Na seara governamental, a auditoria<sup>28</sup> é um processo de trabalho que envolve etapas executadas, em geral, por uma equipe formada por dois servidores ou mais. De acordo com as Normas Brasileiras da Auditoria no Setor Público (NBASP), a auditoria governamental possui três fases distintas: planejamento, execução e relatório.

(I) Planejamento: fase inicial de uma auditoria específica, que tem por objetivo conhecer o objeto auditado, identificar e analisar os riscos envolvidos (inerentes ao objeto e à auditoria), desenvolver um plano de auditoria que contemple: técnicas a serem utilizadas para coleta, tratamento e análise dos dados (procedimentos de auditoria); escopo do trabalho e o que a auditoria permitirá dizer (achados de auditoria);

(II) Execução: realização dos procedimentos de auditoria planejados, com vistas à obtenção das evidências que irão respaldar a conclusão na proposta de encaminhamento;

(III) Relatório: descrição textual da auditoria, contemplando o relato do objeto e das situações (regulares ou irregulares) encontradas pela equipe de auditoria, dos procedimentos adotados, das evidências, além das conclusões e proposta de encaminhamento (determinações, recomendações, sanções, entre outras ações de encaminhamento para as situações relatadas).

27 A título exemplificativo da eficácia da adoção das sessões virtuais pela Câmara do Deputados, a sessão de 16/04/2020 registrou um *quorum* de 508 deputados, o que representa 99% de presença. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/59571/presenca>. Acesso em: 17/04/2020.

28 De acordo com a INTOSAI (ISSAI 1 – Declaração de Lima): “O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir- ou pelo menos dificultar— a ocorrência dessas violações.”

Vale ainda destacar que o Monitoramento também é considerado uma etapa da auditoria, subsequente à comunicação do relatório ao auditado, porém, variável quanto ao escopo, ao tempo e ao modo de execução futura, tendo por objetivo assegurar a eficácia das medidas corretivas determinadas e/ou recomendadas no relatório de auditoria.

Pelo desenho do processo de auditoria, infere-se que se trata de uma tarefa<sup>29</sup>, com início, meio e fim, composta de vários conjuntos de ações e atividades que integram as categorias de planejamento, execução e relatório. O plano de auditoria formulado durante o planejamento da auditoria, não só para os fins do teletrabalho, nada mais é do que o plano de trabalho – documento preparatório, aprovado pelo dirigente ou supervisor da auditoria, que detalha os procedimentos e a metodologia de execução, bem como define os membros da equipe que realizará os trabalhos de campo, os prazos e os produtos a serem entregues (documentação da auditoria).

Nada impede, portanto, que seja elaborado um Plano de Trabalho em Equipe, equiparado ao Plano de Trabalho Individual, definido para as tarefas realizadas no regime de teletrabalho, que no caso dos profissionais de auditoria, será preferencialmente em tempo parcial, à vista das características das atividades de auditoria. Cada fase, portanto, terá o predomínio de determinadas características, sintetizadas a seguir:

**planejamento:** fase que demanda maior interação e cooperação entre os membros da equipe, a supervisão da auditoria e a coordenação, bem como, eventualmente, com o auditado - o que não significa que não possa ser realizado remotamente, por meio de plataformas de acesso a sistemas, aplicativos, entre outras ferramentas tecnológicas disponíveis na internet;

**execução:** fase em que, a depender do objeto da auditoria e do escopo definido no planejamento, poderá requerer um maior nível de interação e cooperação entre os membros da equipe de auditoria e o auditado, em razão dos procedimentos de auditoria que envolvam técnicas como: visitas *in loco*; observações diretas de processos e atividades nas unidades auditadas; e

**relatório:** fase que demanda maior colaboração entre os membros da equipe de auditoria, e menor ou nenhuma com o auditado e com a supervisão/chefias, onde o acesso remoto da equipe aos sistemas de informação da entidade fiscalizadora permitirá a elaboração do relatório em conjunto.

Exsurtem, portanto, dois fatores essenciais à ampliação do número de atividades e tarefas realizadas remotamente pelos profissionais de auditoria:

<sup>29</sup> Em recente pesquisa objetivando analisar a percepção de servidores públicos em Regime de Teletrabalho em Tempo Parcial (TTR) acerca das características da tarefa, sociais e do contexto, FARIA (2020), utilizou-se do modelo teórico de desenho do trabalho desenvolvido por Morgeson e Humphrey (2006), que possibilita integrar múltiplas características do trabalho em um questionário - *Work Design Questionnaire* (WDQ), aplicável e adaptável ao contexto laboral em diferentes países. Na dimensão Características da Tarefa (CT), os autores analisam: a variedade de tarefas; o grau de autonomia que o teletrabalhador possui para organizá-las, tomar decisões e definir métodos de trabalho; a importância do trabalho para outras pessoas; a identidade das tarefas (se o trabalho é apenas um fragmento, uma etapa, ou se é um produto ou serviço completo) e os *feedbacks* sobre o desempenho.

- I. a capacidade tecnológica do órgão para fornecer os meios mais adequados à realização dos procedimentos;
- II. o nível de interação entre a equipe de auditoria e o auditado; bem como entre a equipe de auditoria e as chefias/supervisão.

Cada plano de auditoria, portanto, demandará o dimensionamento mais adequado, de acordo com a avaliação dos fatores acima descritos. Vislumbra-se, portanto, a plena compatibilidade da adoção do teletrabalho em tempo parcial para os servidores que atuam em auditoria governamental.

Finalmente, por ocasião das regras excepcionais para contratações públicas instituídas por ocasião da situação de calamidade pública gerada pela pandemia do Covid-19, cumpre destacar que o TCE-RJ iniciou o acompanhamento remoto das aquisições realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta e dos municípios sob sua jurisdição, por intermédio dos dados e informações constantes dos portais da transparência desses entes. Vale lembrar, por oportuno, que a Lei Complementar 131/2009 (Lei de Transparência) obriga estados, União e municípios a divulgar na Internet, em tempo real, os gastos realizados. Trata-se, portanto, de mais uma evidência de que os processos de trabalho realizados em ambiente digital são plenamente capazes de produzir resultados compatíveis com as múltiplas demandas da sociedade.

## 10. CONCLUSÃO

Saber gerir a diversidade, vinculando o teletrabalho à multiplicidade de atividades e competências destinadas ao cumprimento de funções públicas - e não ao cargo ocupado por determinado agente público (i); buscar uma relação de colaboração, e não, meramente, de subordinação (ii); construir novos modelos de controle com base em resultados (iii); comprometer-se organizacionalmente com os motivos que conduziram à adoção da estratégia de teletrabalho, responsabilizando-se pelo máximo aproveitamento de seus benefícios (iv); são alguns dos requisitos para a construção de um novo modelo de gestão que se coadune com uma perspectiva de trabalho mais humanizado e responsivo ao interesse público, explorados no presente trabalho.

Pode-se inferir que a adoção do teletrabalho vincula a organização aos motivos que determinaram a sua escolha em nível estratégico, fazendo emergir, assim, o compromisso e a consequente responsabilidade pela maximização dos objetivos pretendidos com a adoção de uma estratégia laboral que guarda em si potencialidades a serem convertidas em ações pelos gestores durante todo o processo de implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **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. Diário Oficial da União, 3 set. 2018. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704)>. Acesso em: 03 abr. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Vol I. Paz e Terra. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. São Paulo: Revista LTr, vol. 70, nº 6, junho/2006, p. 657-667.

FARIA, Juliana Legentil Ferreira. **Desenho do Teletrabalho: percepções e práticas**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração. Área de Concentração: Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas. Brasília, DF, 2020.

HUMPHREY, S. E. et al. **Integrating Motivational, Social, and Contextual Work Design Features: A Meta-Analytic Summary and Theoretical Extension of the Work Design Literature**. Journal of Applied Psychology. American Psychological Association 2007, Vol. 92, No. 5, 1332-1356. DOI: 10.1037/0021-9010.92.5.1332.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SEVERO, Valdete Souto. SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Manual da Reforma Trabalhista: pontos e contrapontos**. AATSP – Associação dos Advogados Trabalhistas de São Paulo. Porto Alegre – São Paulo: Sensus, 2017. Disponível em: <<http://www.aatsp.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Valdete-Souto-Severo-e-Jorge-Luiz-Souto-Maior-Manual-da-Reforma-Trabalhista-Pontos-e-Contrapontos-2018.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2020.