



NOTA TÉCNICA

Consulta realizada pela ASSUFRGS sobre o alcance da Instrução Normativa nº 01 de 31 de agosto de 2018, que versa, essencialmente, sobre a normatização da dispensa de controle de frequência aos servidores públicos federais.

Consulta-nos a Coordenação da Entidade Sindical representativa da categoria dos Técnico-Administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, acerca da Instrução Normativa nº 01/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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”, distribuídos em 36 artigos.

1. BREVE ANÁLISE DA REGULAÇÃO INTRODUZIDA PELA REFORMA TRABALHISTA PARA A INICIATIVA PRIVADA

No que tange às alterações realizadas na CLT pela reforma trabalhista, a inserção do Capítulo II-A, constituído pelos artigos 75-A até 75-E, regulamentou o teletrabalho para a iniciativa privada, definindo este no art. 75-B como a prestação de serviços fora das dependências do empregador, utilizando tecnologias de informação e comunicação, que não constitua trabalho externo, ainda que eventualmente o trabalhador compareça nas dependências do empregador.

O teletrabalho deve constar no contrato individual de trabalho, por expressa previsão do art. 75-C, que em seu §1º faculta a alternância entre teletrabalho e presencial, havendo mútuo acordo. A alteração de regime de teletrabalho para presencial por determinação do empregador deve observar o prazo de transição mínimo de 15 dias,



conforme §2º deste artigo. O art. 75-D faculta às partes estabelecer em contrato a responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos e da infraestrutura necessária à prestação do trabalho remoto, enquanto o parágrafo único exclui da remuneração do empregado estas utilidades. Por fim o art. 75-D obriga o empregador a informar o trabalhador sobre as precauções para evitar doenças e acidentes de trabalho, obrigando a assinatura de termo de responsabilidade por este, a teor do parágrafo único.

A inclusão do capítulo do teletrabalho é importante para reconhecimento e efetiva normatização deste regime de trabalho, já utilizado em diversas empresas. Contudo, a regulamentação proposta pelo legislador não atenta para a garantia dos direitos dos teletrabalhadores, uma vez que permite, por exemplo, ao empregador a alteração unilateral do teletrabalho para presencial, além da alteração do contrato por mutuo acordo, desconsiderando existência de preponderância da vontade empresarial sobre a do trabalhador, restabelecendo a autonomia da vontade individual, do código civil.

A lacuna normativa em relação à garantia de cumprimento de jornada e normas de higiene e saúde poderá ensejar, por exemplo, a realização de horas extras sem a devida contraprestação (art. 7º, XVI da CF) e descumprimento de normas constitucionais que protegem a saúde do trabalhador (art. 7º, XIII, XV e XXII). A conversão do teletrabalho em presencial importa em prejuízo objetivo para o empregado, em face do tempo agregado para o deslocamento, sem acréscimo de remuneração, o que quebra a equivalência entre as prestações e ofende o princípio da igualdade.

2. PROGRAMA DE GESTÃO

A regulamentação em comento normatiza os programas de gestão instituídos pelo Decreto 1.590, conceituados *como ferramentas de gestão para utilização em situações especiais, cujos resultados possam ser mensurados*, sendo passível, portanto, de dispensa do controle de frequência.

Aqui cabe esclarecer que o objetivo destes programas é a flexibilização do controle de frequência em troca de maior produtividade pelo servidor público. Em algumas regulamentações já existentes fica estabelecida, inclusive, a necessidade de aumento de produtividade como requisito para a adesão do servidor ao programa, como, por exemplo, a resolução do Conselho Superior da Justiça do Trabalho:



Resolução CSJT nº 151/2015

Art. 8º Os servidores em regime de teletrabalho devem apresentar um incremento na produtividade, a ser determinado e aferido pelo titular da unidade, nunca inferior a 15%.

A IN 01, contudo, não traz como requisito obrigatório um percentual de aumento da produtividade, refere somente genericamente que um dos objetivos é o *ganho* de produtividade.

3. MODALIDADES DE DISPENSA DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA

Devemos observar que o artigo 2º (incisos V, VI e VII) e o art. 9º da IN 01/2018 estabelecem três modalidades de execução das atividades nas quais é autorizada a dispensa de controle de frequência:

- i) **Modalidade por tarefa:** execução de tarefa específica e por prazo determinado, dentro ou fora da unidade;
- ii) **Modalidade semipresencial:** execução de tarefas parcialmente fora da unidade, seja em dias da semana OU em turnos por dia;
- iii) **Modalidade teletrabalho:** execução de tarefas integralmente fora da unidade.

Resta clara, assim, a possibilidade de a dispensa de controle ocorrer para atividades **dentro e fora da unidade**.

4. PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA E DISCRICIONARIEDADE

São estabelecidas algumas vedações para a participação de servidores no programa de gestão, listadas no artigo 26 da IN 01/2018, sendo todas razoáveis e compatíveis com as regulamentações já existentes.

Art. 26. É habilitado à participação em programa de gestão o servidor público que não incorra nas seguintes vedações:

I - estar em estágio probatório;



II - desempenhar há menos de seis meses, na unidade, a atividade submetida ao programa de gestão;

III - estar obrigado a permanecer no exercício das funções por período igual ao do afastamento concedido para estudo no exterior ou participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País, nos termos do § 1º do art. 95 e do § 4º do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990;

IV - ocupar cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de Natureza Especial, ou equivalentes, Função Comissionada do Poder Executivo - FCPE, Função Gratificada - FG, inclusive em substituição destes, ou Função Comissionada Técnica; e

V - ter sido desligado de programa de gestão pelo não atingimento de metas nos últimos doze meses anteriores à data de manifestação de interesse em participar.

Por outro lado, os artigos 15 e seguintes tratam especificamente da seleção dos servidores para adesão ao programa de gestão, não estabelecendo critérios claros e objetivos para a escolha dos servidores interessados, constituindo o dirigente da unidade como responsável pela escolha dos servidores, dando-lhe ampla liberdade para tomada de decisão.

Essa discricionariedade resta explicitamente assentada no parágrafo primeiro do artigo 16, in verbis:

Art. 16. O dirigente da unidade selecionará, entre os servidores públicos interessados, aqueles que participarão do programa de gestão em experiência-piloto.
§ 1º A seleção pelo dirigente da unidade é ato discricionário e será feita a partir da avaliação de compatibilidade entre o perfil adequado previsto no plano de trabalho e o perfil dos servidores públicos interessados.

Os atos de discricionariedade se encontram em diversos artigos da regulamentação, constituindo amplos poderes para a inclusão, exclusão ou modificação das condições de prestação de serviço. Exemplos:

Art. 18...

*Parágrafo único. **A qualquer momento**, por recomendação do chefe imediato, o **dirigente da unidade poderá redesignar os servidores públicos** participantes do programa de gestão em experiência-piloto, visando ao melhor cumprimento das regras do plano de trabalho e à escolha do perfil adequado.*



Art. 27. O servidor público participante será desligado do programa de gestão, mediante decisão do dirigente da unidade:

*I - de ofício, independentemente de instauração de processo administrativo; ou
II - a pedido, mediante comunicação.*

Devemos salientar que o grau de discricionariedade concedido aos dirigentes de unidade poderá servir de agravante para situações de assédio moral ou mesmo como novo meio de assédio.

Tal situação é resolvida em outras regulamentações com o acréscimo de critérios que visam limitar a discricionariedade dos dirigentes, como exemplifica o artigo 5º, inciso II, da Resolução 227/2016 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ:

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

II – verificada a adequação de perfil, terão prioridade servidores:

a) com deficiência;

b) que tenham filhos, cônjuge ou dependentes com deficiência;

c) gestantes e lactantes;

d) que demonstrem comprometimento e habilidades de autogerenciamento do tempo e de organização;

e) que estejam gozando de licença para acompanhamento de cônjuge;

Importante referir que a IN 01/2018 traz regra semelhante, no artigo 16, § 2º, porém com uma diferença fundamental, pois neste caso a aplicação das prioridades é **faculdade** do dirigente, não uma regra de observância obrigatória como no caso da resolução do CNJ.

A Resolução CSJT nº 151/2015, por outro lado, institui uma Comissão de Gestão do Teletrabalho:

Art. 19. Os Tribunais Regionais do Trabalho que adotarem o teletrabalho deverão instituir Comissão de Gestão do Teletrabalho, com a finalidade de assegurar a utilização adequada dessa modalidade de trabalho, tendo as seguintes atribuições:

I – zelar pela observância das regras constantes desta Resolução;

II – acompanhar o desenvolvimento do teletrabalho no Tribunal, com base em indicadores e nos relatórios elaborados pelos gestores das unidades que tenham servidores atuando nesse regime;



III – analisar e propor soluções à Administração do Tribunal, fundamentadamente, acerca de eventuais problemas detectados e de casos omissos; e

IV – outras atribuições inerentes à sua finalidade.

A instituição de uma comissão de normatização e acompanhamento se coaduna com o objetivo de limitar a discricionariedade das chefias e minorar a possibilidade de uso destes programas para assediar servidores.

5. DOS CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO TELETRABALHO

Diferentemente da norma trabalhista, a IN 01/2018 fixa claramente a responsabilidade dos servidores públicos que aderirem ao programa de gestão sobre a aquisição e manutenção dos equipamentos necessários à consecução de suas atividades.

*Art. 30. Quando executar o programa de gestão fora das dependências da unidade, **cabará 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, à energia elétrica e ao telefone, entre outras despesas decorrentes.*

Dessa forma, a regulamentação transfere para o servidor público a responsabilidade financeira por esta modalidade de trabalho, o que pode caracterizar efetiva redução salarial. Cabe salientar que, em virtude da desnecessidade de deslocamento, não será devido o auxílio transporte a esses trabalhadores.

Também, implicitamente, repassa ao trabalhador os cuidados necessários à mitigação dos riscos ocupacionais, uma vez que determina no artigo 30 ser responsabilidade do servidor a aquisição de equipamentos adequados e **ergonômicos**. Assim, a Administração Pública busca se eximir de eventuais responsabilizações pelo descumprimento das normas constitucionais que visam proteger a saúde dos trabalhadores.

O parágrafo 2º do artigo 30 determina que a “*seu critério e de acordo com a disponibilidade, a unidade **poderá** providenciar, integral ou parcialmente, as estruturas previstas no caput*”. Novamente a instrução normativa introduz uma regra discricionária que poderá ser utilizada para diferenciação entre os servidores de uma mesma unidade, se prestando para ampliação do assédio moral.



6. HORA-EXTRA E COMPENSAÇÃO DE HORAS

Como esclarecido no item 2 desta Nota técnica, o objetivo dos programas de gestão é o aumento da produtividade, buscado através da flexibilização do regime de trabalho diário e pela minoração do stress associado ao deslocamento da residência ao local de trabalho.

Assim, apesar de não trazer norma específica vedando a compensação de horas ou o pagamento de horas extras (que são encontradas nas demais regulamentações), estas não serão passíveis de requerimento, pois esta modalidade de trabalho esta atrelada não ao cumprimento de determinada carga horária, mas a metas quantitativas de trabalho. Ou seja, o servidor troca um regime de horas à disposição da unidade por um regime de metas de trabalho, o que implica em que se ele não necessita cumprir horas adicionais caso realize o trabalho em tempo menor, também não poderá pleitear horas adicionais em caso de atraso na consecução das tarefas.

7. DEMAIS PONTOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA QUE REQUEREM CUIDADOS ADICIONAIS

7.1. RESPONSABILIDADE POR DOCUMENTOS E PROCESSOS FÍSICOS

O artigo 29 da IN 01/2018 trata das responsabilidades do servidor público que aderir ao programa de gestão, listando diversas obrigações e atividades que devem ser observadas nas diversas modalidades de dispensa de controle de frequência.

O inciso X merece especial atenção, pois trata da retirada de documentos e processos das dependências da unidade, mediante assinatura de termo de responsabilidade. A retirada de documentos transfere ao servidor a responsabilidade sobre os mesmos, estando, portanto, passível de responsabilização em caso de perda ou roubo dos mesmos.

7.2. INFRAÇÃO DISCIPLINAR

O descumprimento do rol de responsabilidades do artigo 29 poderá ensejar a abertura de procedimento administrativo por infração disciplinar. A fim de evitar a configuração desta situação o Regulamento do IFTO propõe, no parágrafo único do artigo



13 (regra semelhante ao artigo 29), que “o descumprimento do disposto neste artigo não configura, por si só, presunção de infração disciplinar”.

7.3. LICENÇAS MÉDICAS E OUTROS IMPEDIMENTOS

O artigo 29, inciso VIII, da instrução normativa define como responsabilidade do servidor a comunicação ao chefe imediato quando impossibilitado de cumprir as metas de trabalho estabelecidas, a fim de que o trabalho seja redistribuído, se necessário.

8. CONCLUSÕES

A regulamentação do teletrabalho no âmbito do serviço público, trazido pela Instrução Normativa nº 01/2018, replica os problemas da regulação introduzida pela reforma trabalhista para a iniciativa privada (custos de manutenção pelo empregado, transferência de responsabilidade pela supervisão da saúde do trabalhador, alteração do teletrabalho para presencial por vontade unilateral, etc.), com o acréscimo de uma ampla discricionariedade em diversos aspectos da efetivação do programa de gestão, que poderão ensejar um aumento dos casos de assédio moral das chefias para com os servidores.

Em razão da autonomia administrativa das universidades, insculpida no artigo 207 da Constituição Federal, entendemos não ser automática a adoção desta instrução, devendo, portanto, ser a matéria regulada no âmbito da Universidade, após ampla discussão, preferencialmente com a instituição de uma comissão destinada a coordenar este trabalho. Cabe ressaltar, entretanto, que a Advocacia-Geral da União, através de parecer, estabeleceu entendimento no sentido de que as Universidades, apesar da autonomia constitucional, estão submetidas ao controle do SIPEC e, portanto, devem seguir a regulamentação aplicável a todas as unidades que compõem aquele órgão.

Porto Alegre, 19 de setembro de 2018


Jefferson dos Santos Alves
OAB/RS 89.504