ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS - SEDE
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA DE PESSOAL
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

NOTA n. 00012/2022/COMPES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.037692/2022-91
INTERESSADOS: COORDENAÇÃO GERAL DE GESTÃO DE PESSOAS
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Sra. Coordenadora-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual em exercício,

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas de Gestão de Pessoas, conforme NOTA TÉCNICA Nº 3/2022/COLEMP/CGGP/DGP-INSS (SEI/INSS 7060595), para manifestação jurídica quanto à possibilidade de alteração de cláusula de termo de acordo de greve já celebrado e restituição de valores descontados, nos seguintes termos:

> 12. Diante do que foi exposto, verifica-se que o referido parecer em suas conclusões no item 4 indica que "A Administração Pública Federal possui a faculdade de firmar acordo para, em vez de realizar o desconto, permitir a compensação das horas não trabalhadas pelos servidores." Em razão dessa disposição e tendo em vista os termos do acordo para a greve 2009, levantamos os seguintes questionamentos a serem balizados pela douta PFE-INSS:
>
> a) por se tratar de situação já constituída quando da publicação do Parecer nº 004/2016/CGU/AGU, questionamos se juridicamente seria possível desconstituir a Cláusula nona do Acordo nº 02/2015, para propor novos termos à Cláusula nona do Termo de Acordo nº 12/2012, de maneira e restituir os valores descontados aos servidores?
>
> b) ainda, considerando o tempo decorrido desde que foi firmado o Termo de Acordo nº 02, em 29 de setembro de 2015, e o Termo de Acordo nº 12, em 29 de agosto de 2012, questiona-se sobre a incidência de prazo prescricional para se propor a medida aventada na alínea "a"?

2. É o que se tem a relatar. Passa-se à análise e manifestação.

3. Primeiramente, deve ser destacado o que consta do referido Parecer nº 004/2016/CGU/AGU a respeito do dever da administração em realizar o desconto da remuneração dos servidores em relação aos dias de paralisação:

> 60. A nenhuma autoridade da Administração Pública foi dada a autorização para permitir ou não alguém exercer seu direito de greve e de abonar previamente as faltas em razão da adesão ao movimento. Em outras palavras, se o corte dos dias paralisados é uma consequência jurídica do movimento grevista, essa medida se impõe como dever, e não como mera faculdade administrativa. Este dever, entretanto, pode ser cumprido com as formas mais convenientes para a continuidade administrativa, como desconto mensal na remuneração, compensação de horas de trabalho e assim por diante.
>
> 61. Contudo, por estarmos diante de um dever administrativo, o gestor público não pode, sem qualquer justificativa, e em razão da ausência de prestação de serviço pelo servidor público em

> decorrência de greve, deixar de cortar o seu ponto, abonando as faltas, ainda que não haja nesse caso, propriamente, falta injustificada ou por abandono do cargo.
>
> 62. Salvo determinação judicial em contrário, e em observância ao interesse público, o administrador público possui o dever de tomar as medidas necessárias para que não haja o pagamento ou a restituição dos dias eventualmente pagos para aquele servidor grevista. A omissão quanto a esse dever pode configurar falta grave do gestor porque, como registrado, não existe a faculdade para se abonar toda e qualquer falta. Com efeito, está o servidor público sujeito ao regime estatutário, legalmente positivado e que demanda qualquer alteração de seus fatores, inclusive o remuneratório, pela via legal, em observância ao princípio da legalidade.

4. O parecer deixa claro que a regra para o gestor público é o desconto da remuneração do servidor pelos dias de paralisação, considerando a ausência de prestação do serviço em decorrência da greve, o que já devia ser seguido pela administração antes mesmo da aprovação do referido parecer nos termos do Decreto nº 5.500/2005.

5. Conforme consta do **PARECER n. 01041/2014/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU**, a partir de 2005 a Administração entendeu pela possibilidade de compensação das horas não trabalhadas, fazendo retornar aos servidores os salários descontados e o tempo de serviço não computado. Esse entendimento se deu com a edição do Decreto nº 5.500, de 29 de julho de 2005.

6. Diante do contido no Decreto nº 5.500/2005, houve a possibilidade de compensação das faltas ocorridas em decorrência da greve, por meio de adoção de plano de reposição de trabalho nos termos de seu artigo 1º, da seguinte forma:

> Art. 1º É facultado aos Ministros de Estado autorizar, excepcionalmente, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades vinculadas, **a compensação das faltas ocorridas no presente exercício, decorrentes de participação de servidores em paralisação de serviços públicos, mediante a adoção de plano de reposição de trabalho,** com a assistência da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem prejuízo nas remunerações.
>
> § 1º O disposto no **caput** somente se aplica aos servidores que retomarem o trabalho até a data limite estabelecida nos termos dos acordos firmados entre os representantes dos servidores e do Governo. (Redação dada pelo Decreto nº 5.594, de 2005)
>
> § 2º Será excluído do plano de reposição de trabalho, com prejuízo na remuneração, relativamente ao total dos dias não trabalhados, o servidor que retomar a paralisação antes da sua conclusão.
>
> Art. 2º Os planos de reposição de trabalho acordados em cada órgão ou entidade serão encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para homologação.

7. Neste sentido o Decreto deixa clara a possibilidade de reposição, como forma do servidor público reaver os descontos havidos em sua folha de pagamento que deveria estar estabelecida em termo de acordo, mediante a adoção de plano de metas específicas para o caso, além de autorização do Ministro a que encontre submetido o órgão.

8. O caso tratado nos autos cumpriu com a exigência imposta pelo referido Decreto, pois o tema foi objeto de aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, por meio de mediação da Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público, encerrou Termo de Acordo nº 12/2012, porém, segundo o que consta da NOTA TÉCNICA Nº 3/2022/COLEMP/CGGP/DGP-INSS a homologação não foi concretizada, sendo negociados na Greve de 2015 os efeitos do movimento ocorrido em 2009, com a celebração do Termo de Acordo nº 02/2015 que assim estabeleceu em sua cláusula nona:

> **Cláusula nona**. Fica garantida a não interferência na vida funcional do servidor em decorrência da participação no movimento paredista de 2009.
>
> **Parágrafo único.** A possibilidade de devolução de valores descontados em decorrência da participação de servidores no referido movimento paredista está condicionada à existência de instrumento legal;

9. A já referida Nota Técnica informa que providências foram adotadas visando evitar possíveis prejuízos funcionais aos servidores em razão da codificação da participação no movimento entanto a devolução de valores foi condicionada à existência de instrumento legal, constando nos autos a informação sobre a tramitação do **Projeto de Lei do Senado nº 630, de 2015,** com esta finalidade.

10. Temos, então, que a cláusula nona referente ao movimento grevista de 2009 já foi parcialmente cumprida, ficando condicionada a devolução de valores à existência de instrumento legal, o que não ocorreu até a presente data.

11. Diante de tal quadro a administração consulta esta PFE-INSS sobre a possibilidade de alteração dos termos do acordo visando efetivar a devolução dos valores que foram descontados à época dos servidores em paralisação.

12. Importante mencionar que enquanto o Parecer nº 004/2016/CGU/AGU trata o desconto da remuneração de servidores grevistas como um dever do gestor público, a possibilidade de compensação é caracterizada como uma faculdade, ou seja, não está a administração obrigada a celebrar termo de acordo para possibilitar a compensação das ausências e devolução dos valores descontados de servidores grevistas, eis que o desconto é considerado legal.

13. Neste sentido a Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 54, de 20 de maio de 2021 assim dispõe:

> Art. 4º Facultativamente, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC, desde que atendido o interesse público, poderão firmar Termo de Acordo para permitir a compensação das horas não trabalhadas pelos servidores e a devolução dos valores já descontados a esse título, desde que com anuência do órgão central de SIPEC.

14. Assim, desde que atendido o interesse público, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC podem firmar Termo de Acordo para permitir a compensação das horas não trabalhadas pelos servidores, seguindo a disciplina da referida norma,

15. Percebe-se que tanto a legislação à época da paralisação, quanto a legislação atual não condicionam a compensação à existência de uma lei prévia. Devo destacar que a expressão "instrumento legal" não me parece referir-se a uma lei específica a ser aprovada pelo Congresso Nacional.

16. Instrumento legal pode se referir a uma norma, mas principalmente pode se referir a qualquer documento escrito previsto em lei que registre e expresse formalmente um ato, processo ou dever, obrigação ou direito contratual legalmente aplicável. Por exemplo, contratos, termos de cooperação técnica, termos de acordo, normas administrativas podem ser considerados instrumentos legais.

17. Parece que a exigência de uma lei seria decorrente da intenção da devolução dos valores descontados aos servidores sem condicioná-los a uma compensação, o que poderia encontrar óbices em relação ao entendimento do STF e do princípio do não enriquecimento ilícito, pois os servidores receberiam valores que foram legalmente descontados sem a devida contraprestação de serviço.

18. Feitas estas considerações e respondendo às dúvidas apresentadas pela unidade consulente, entendo, s.m.j., que diante da dificuldade de aprovação de lei com a finalidade de permitir a devolução dos valores descontados dos servidores que se ausentaram do serviço em decorrência de movimento grevista, seria possível a alteração do que fora acordado desde que se assegure a compensação integral dos dias faltantes, conforme previsto no Decreto nº 5.500/2005 e Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 54, de 20 de maio de 2021, com trâmite pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social e anuência do órgão central do SIPEC.

19. Em relação à prescrição, considerando que não houve nenhum ato da administração negando aos servidores o direito à devolução dos valores que foram descontados em 2009, mas os processos visando a efetivação do que foi estabelecido no Termo de Acordo nº 02/2015 encontram-se ainda em andamento, pode-se entender que não ocorreu a prescrição, conforme art. 4º do Decreto nº 90.210/1932 que assim dispõe:

> Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de

estudar e apurá-la.

20. Ante o exposto entende-se, s.m.j., pela possibilidade de alteração da Cláusula nona do Acordo nº 02/2015, desde que se assegure a compensação dos dias de ausência pelos servidores grevistas e seja a alteração pretendida submetida ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao órgão central do SIPEC, nos termos apresentados no item 18 supra.

21. À consideração superior, com sugestão de retorno à Diretoria de Gestão de Pessoas em prosseguimento.

Brasília, 26 de abril de 2022.

(assinado eletronicamente)
ALEX DA COSTA GRAÇANO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE MATÉRIA DE PESSOAL

De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, .

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 1º,§§1º e 3º da Portaria nº 00011/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 31 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)
KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL - EM EXERCÍCIO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014037692202291 e da chave de acesso 7cf2770a

---

Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 872023887 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS. Data e Hora: 27-04-2022 22:07. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ALEX DA COSTA GRACANO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 872023887 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ALEX DA COSTA GRACANO. Data e Hora: 27-04-2022 17:41. Número de Série: 119591865192221345300938408 98. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.