**Nota Técnica WAA/SM n. 09/2021**

Instrução Normativa n. 54/2021. Estabelece os critérios e os procedimentos para o desconto da remuneração equivalente aos dias de paralisação e a elaboração de termo de acordo para a compensação das horas não trabalhadas. Análise.

Trata-se de análise sobre o conteúdo da Instrução Normativa n. 54, de 20 de maio de 2021, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia[1], que *"dispõe sobre os critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), nas situações de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve, para o desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação e para a elaboração do respectivo Termo de Acordo para compensação de horas não trabalhadas"*.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

## 1. Do contexto no qual está inserida a Instrução Normativa n. 54/2021

A fim de contextualizar o objeto da presente análise, cumpre tecer breves considerações sobre a evolução da greve no ordenamento jurídico brasileiro e o seu reconhecimento enquanto garantia constitucional indispensável à construção de melhores condições de trabalho e, consequentemente, de vida para os trabalhadores.

A Constituição Federal promulgada em 1988, destinada a estabelecer uma ordem constitucional voltada à proteção dos direitos e garantias fundamentais, *"reconheceu a greve como direito social, instrumento democrático a serviço da cidadania, entendida como reação pacífica e ordenada da classe trabalhadora para a melhoria das condições sociais"* (STF, RE 693.456, Rel. Min. Dias Toffoli), o que fez nos seguintes termos para os trabalhadores da iniciativa privada:

> **Art. 9º.** É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.
>
> § 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
>
> § 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

[1] Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp/sedgg/me-n-54-de-20-de-maio-de-2021-323280063>. Acesso em 10/06/2021.

Sobre a previsão supra, o constitucionalista José Afonso da Silva[2] nos ensina que a *"Constituição Federal assegura o direito de greve, por si própria"*; isto é, que embora possa definir os procedimentos para o seu exercício, *"a lei não pode restringir o direito mesmo, nem quanto à oportunidade de exercê-lo nem sobre os interesses que, por meio dele, devam ser defendidos"*, concluindo que a *"lei que venha a existir não deverá ir no sentido de sua limitação, mas de sua proteção e garantia"*.

Concomitantemente, a Constituição Federal de 1988 garantiu o direito de greve aos servidores públicos, condicionando-o, originalmente, aos termos e aos limites que deveriam ser fixados em Lei Complementar (cuja aprovação exige a maioria absoluta dos votos). Anteriormente à edição desta norma, contudo, a Emenda Constitucional n. 19/1998 relativizou a exigência ao atrelar o exercício do direito de greve aos termos e aos limites fixados em Lei Ordinária, espécie de norma cuja aprovação exige apenas a maioria simples dos votos no Congresso Nacional, senão vejamos:

> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)
>
> (...)
>
> **VII - <u>o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica</u>;** (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)
>
> (...)

Ocorre que, embora reconhecido enquanto uma espécie de garantia fundamental que é assegurada aos servidores públicos desde 1988, o direito de greve jamais foi regulamentado, inviabilizando o seu exercício até o momento em que o Supremo Tribunal Federal avançou em sua jurisprudência para, além de reconhecer a mora do Poder Legislativo (à exemplo do MI n. 20/DF), admitir soluções que prestassem efeitos concretos e efetividade à jurisdição exercida em face do vazio legislativo.

Nesse sentido é o conteúdo dos julgamentos proferidos nos Mandados de Injunção n. 670, n. 708 e 716, deferidos, respectivamente, para *"determinar a aplicação das Leis nºs 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis"* [3] e para *"remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil"* [4].

---

[2] José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 43 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019. São Paulo : Malheiros, 2020. Pág. 307.

[3] STF. MI 670, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008.
STF. MI 708, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008.

[4] STF. MI 712, Relator: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008.

Na mesma oportunidade, o STF ainda definiu os parâmetros de competência para a apreciação do tema no âmbito da Justiça Federal e da Justiça Estadual até o momento em que editada a norma exigida pela Constituição Federal. E insta frisar que, conquanto tenha assentado o não pagamento da remuneração durante os dias de paralização como regra, **também admitiu a possibilidade de situações que a excepcionam, outorgando ao Poder Judiciário a competência para decidir sobre estas controvérsias**, senão vejamos do excerto das ementas dos MI n. 670 e n. 708:

> (...) 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, **os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste**. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. **Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, in fine).** (...)

Assim, ao proferir decisão normativa para assegurar o exercício do direito de greve aos servidores públicos, o STF decidiu pela aplicabilidade, no que couber, da norma que exerce esta mesma finalidade no âmbito da iniciativa privada, qual seja, a Lei n. 7.783/89; especialmente do seu art. 7º, *caput*, *in verbis*:

> **Art. 7º.** Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, **devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.**
>
> (...)

O dispositivo em questão foi objeto de debate específico por ocasião da apreciação do RE n. 693.456, *Leading Case* do Tema 531 da Repercussão Geral, quando o STF se debruçou sobre o *"desconto nos vencimentos dos servidores públicos dos dias não trabalhados em virtude de greve"*, firmando a seguinte tese:

> **A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, PERMITIDA A COMPENSAÇÃO EM CASO DE ACORDO. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.**

Sobre a inclusão da locução *"permitida a compensação em*

*caso de acordo"* no enunciado da tese, cumpre esclarecer que esta providência se deu para ilustrar, na parte do julgamento com poder vinculante, excerto do voto proferido pelo Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso – o qual, cumpre notar, complementa o voto do Relator o Exmo. Ministro Dias Toffoli – a partir do seguinte debate:

> **ADVOGADO -** Senhora Presidente, Senhores Ministros, apenas um esclarecimento. No voto de Vossa Excelência, há referência à possibilidade de pagamento dos dias parados se houver compensação do trabalho e parcelamento objeto de negociação coletiva. **Se eu não estiver enganado, consta do voto de Vossa Excelência a possibilidade de haver pagamento na linha do que a Ministra Rosa se referiu. Se houver negociação entre o Estado-patrão e os grevistas para compensação ou mesmo parcelamento, haveria possibilidade.** Parece-me que, pelo enunciado de Vossa Excelência, essa impossibilidade não pode; corta-se, de início, e só vai poder haver possibilidade de pagamento se o Poder Judiciário ou, enfim, dentro das hipóteses de ilegalidade que Vossa Excelência se referiu. Parece-me que, no voto, havia essa possibilidade. Até porque o Governo Federal, quando há greve, ele faz decretos para essa compensação, porque, como é o serviço público, se eu descontei o dia parado, não vou precisar repor outro serviço, já que não recebi.
>
> **O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Digo isso claramente no meu voto.**
>
> **ADVOGADO -** Mas no enunciado não consta.
>
> **O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO -** Não. Mas veja como ficou. A tese, enxuta, ficou...
>
> **ADVOGADO -** E o enunciado é que vai vincular.
>
> **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) –** O que vincula realmente é a tese.
>
> (...)
>
> **ADVOGADO -** Senhores Ministros, essa tese valerá para o chefe do Executivo federal, estadual e municipal. Então, se isso não estiver claro, com todas as vênias de estilo, que há possibilidade inclusive de compensação, conforme Vossa Excelência disse, senão, fecha-se a porta. Há greve, corta-se o ponto, acabou. E o espaço para a negociação?
>
> **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) –** Eu acho que é razoável sim.
>
> **O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** – Vamos tentar acrescentar uma frase, não é?
>
> (...)
>
> **O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A regra é a compensação.**
>
> **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Simples assim, Ministro Barroso: "permitida a compensação".**
>
> **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Ou o**

> **acordo.**
>
> **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): É, mediante acordo.**

**Conclusivamente, portanto, tem-se que, ao consignar na tese a permissão de compensação em caso de acordo de modo que o enunciado refletisse o entendimento de que os tribunais competentes podem, inclusive, proferir decisão intermediária obrigando Poder Público a arcar com parte dos vencimentos grevistas se *"i) esteja se recusando a negociar com os servidores, ii) esteja recalcitrante na efetiva busca de acordo ou iii) pareça beneficiar-se, por qualquer razão"*, o STF fixou compreensão no sentido de que a compensação dos dias parados – e pagamento da consequente remuneração – mediante acordo extrajudicial é regra que deve ser observada pela Administração Pública**.

Nesse mesmo sentido, cumpre destacar o conteúdo do Anexo LXXVI do Decreto n. 10.088/2019 sobre o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública na Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho[5], aprovada pelo Decreto Legislativo n. 206/2010 e ratificada pelo Estado Brasileiro em 15/06/2010, e sobre a Recomendação n. 159 também da OIT[6].

A Advocacia-Geral da União adotou, então, o Parecer n. 004/2016/CGU/AGU no qual recomenda que *"a Administração Pública Federal deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento à decisão do Supremo"*, termos em que foi aprovado pelo Presidente da República e publicada no DOU n. 240 de 15/12/2016[7].

**Sobressai, do conteúdo do Parecer n, 004/2016/CGU/AGU as orientações relacionadas à operacionalização do corte de ponto e à realização de acordos para atenuar ou mesmo evitar o desconto dos dias de paralisação em razão do exercício do direito de greve pelos servidores, *in verbis*:**

> V.2. DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE REALIZAR O DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO
>
> (...)
>
> **63. Quanto ao modo como deve ser operacionalizado o corte de ponto, nos parece que não seria apropriado enfrentar essa questão na presente manifestação. Na medida em que os diferentes órgãos e entidades da Administração Pública Federal possuem mecanismos próprios para aferir falta e, portanto, a implementação do corte de ponto e apuração de eventuais valores que devem ser restituídos em razão da ausência do servidor são questões notadamente casuísticas. Além disso, não passa despercebido o fato de que em um movimento grevista pode ser, de fato, difícil verificar, com**

[5] Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 23/06/2021.
[6] Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_242736/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 23/06/2021.
[7] Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/12/2016&jornal=1&pagina=27&totalArquivos=220>. Acesso em: 15/06/2021.

**segurança, quem realmente estava ausente por vontade própria, até por serem comuns as tentativas de impedir a entrada de servidores em seu local de trabalho.**

**64. Mas nenhum desses fatores exime o gestor de tomar as medidas que estejam a seu alcance para cumprir seu dever, revelando apenas que deve haver algum grau de discricionariedade para que a Administração Pública, durante o movimento grevista, verifique, nas condições concretas e estruturais de cada órgão ou entidade, a forma e o momento do corte de ponto e de desconto dos dias não trabalhados.**

V.3. POSSIBILIDADE DE ACORDO COMO MEDIDA PARA ATENUAR OU MESMO EVITAR O DESCONTO: MEDIDA DISCRICIONÁRIA

**65. Ainda no julgamento do RE 693.456, o Supremo Tribunal Federal também reiterou seu entendimento quanto à possibilidade de adoção de soluções autocompositivas em benefício dos servidores grevistas, afirmando que o desconto não seria uma consequência necessária e imprescindível do movimento grevista. Assim, a Corte acenou quanto à possibilidade de o acordo com a Administração prever a compensação dos dias e horas paradas ou mesmo o parcelamento dos descontos como objeto de negociação. Conforme destacou-se no julgamento, essas matérias podem ser tratadas em *"convenções com os grevistas, desde que razoáveis e proporcionais, até que advenha a aguardada norma de regência nacional"*.**

**66. Vale destacar que não foram enfrentados no julgamento do RE 693.456 outros aspectos sobre os limites da possibilidade de negociação, durante o movimento grevista, tendo o STF deixado claro que a questão depende de uma solução normativa.**

**67. De toda forma, enquanto não elaborada norma para regulamentar a greve no serviço público, existe a possibilidade de negociação, como deixou claro o STF, para que possa ser realizado acordo para compensação mediante um plano de trabalho a ser desenvolvido pelos grevistas, sem a necessária imposição de desconto dos dias paralisados. Essa possibilidade revele-se de extrema importância, até porque pode ser um fator determinante para a construção do acordo entre os envolvidos.**

68. De qualquer modo, a compensação deve ser sempre "analisada na esfera da discricionariedade administrativa, não havendo norma que imponha sua obrigatoriedade, ainda que se possa reconhecer que ***"a negociação sempre será a melhor solução para resolver os efeitos de um movimento paredista, cabendo às partes envolvidas no conflito decidir de que forma serão resolvidos os efeitos da greve, inclusive sobre os demais direitos - remuneratórios ou não - dos servidores públicos civis"***.

**Nos estritos termos do Parecer n. 004/2016/CGU/AGU, a**

**operacionalização do corte de ponto não é objeto de interpretação pela entidade à medida que *"os diferentes órgãos e entidades da Administração Pública possuem mecanismos próprios"* e que *"deve haver algum grau de discricionariedade para que a Administração Pública, durante o movimento grevista, verifique, nas condições concretas e estruturais de cada órgão ou entidade, a forma e o momento do corte de ponto e de desconto dos dias não trabalhados"*.**

**Já no que diz respeito à possibilidade de pactuação de acordos para atenuar ou evitar o desconto da remuneração nos dias equivalentes aos de paralisação, a literalidade do Parecer n. 004/2016/CGU/AGU não permite interpretação extensiva ao consignar que *"não foram enfrentados no julgamento do RE 693.456 outros aspectos sobre os limites da possibilidade de negociação, durante o movimento grevista, tendo o STF deixado claro que a questão depende de uma solução NORMATIVA"* e que *"enquanto não elaborada NORMA para regulamentar a greve no serviço público, existe a possibilidade de negociação (...), para que possa ser realizado acordo para a compensação MEDIANTE UM PLANO DE TRABALHO A SER DESENVOLVIDO PELOS GREVISTAS, sem a necessidade de imposição de descontos dos dias parados"*, possibilidade considerada como *"fator determinante para a construção de acordo entre os envolvidos"*.**

É a partir do Parecer Vinculante n. 004/2016/CGU/AGU que a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia editou a Instrução Normativa n. 54, de 20 de maio de 2021, que se passa a analisar.

## 2. Da inexistência de conformidade formal e material da Instrução Normativa n. 54/2021 SGP/SEDGG/ME em relação ao ordenamento jurídico vigente

A partir da contextualização fático-jurídica supracitada, tem-se inequívoco que a IN n. 54/2021, ao pretender dispor sobre critérios e procedimentos a serem observados nas situações de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve, afronta formal e materialmente ao ordenamento jurídico vigente.

### a. Da existência de vício formal – contrariedade da Instrução Normativa n. 54, de 20 de maio de 2021, ao ordenamento jurídico vigente

É assente em nosso ordenamento jurídico a premissa de que os termos e os limites afetos ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos devem ser veiculados por lei em sentido estrito; assim como as disposições relacionadas aos direitos e aos deveres dos servidores públicos – especialmente as afetas ao sistema remuneratório – senão vejamos a literalidade do texto constitucional:

> **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)
>
> (...)

> **VII – <u>o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)</u>**
>
> (...)
>
> **Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
>
> (...)

**Inarredável, desse modo, a conclusão no sentido de que qualquer ato normativo destinado a dispor sobre termos e limites afetos ao exercício do direito de greve e, consequentemente, sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais deve ser veiculado através de lei específica; a qual, por sua vez, deve observar à reserva de iniciativa do Presidente da República.**

Fixadas estas premissas, cumpre observar o conteúdo da IN n. 54/2021 no ponto em que define o seu objeto e âmbito de aplicação, *in verbis*:

> **Art. 1º.** Esta Instrução Normativa **dispõe sobre os critérios e procedimentos gerais a serem observados** pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, **nas situações de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve, para o desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação e para elaboração do respectivo Termo de Acordo para compensação de horas não trabalhadas, aplicáveis aos servidores públicos em exercício nos órgãos e entidades integrantes do Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal.**

**<u>Ocorre que, ao dispor sobre critérios e procedimentos aplicáveis nas situações de exercício do direito de greve por servidores públicos federais para fins de desconto dos dias de paralisação e de elaboração de acordo que englobe a compensação das horas não trabalhadas, tem-se inafastável que a IN n. 54/2021, tal como se fosse uma Medida Provisória, inova no ordenamento jurídico e, de forma mais gravosa, estabelece obrigações sobre relevante aspecto das relações estatutárias mantidas pelo Estado com os seus agentes</u>[8].**

Concomitantemente, há que se observar que o preâmbulo da IN n. 54/2021, ao indicar a sua base legal nos termos do art. 6º da LC n. 95/98, ostenta como fundamento de validade o Parecer Vinculante n. 004/2016/CGU/AGU.

Ocorre que o referido parecer não consubstancia fundamento de validade hábil a legitimar a edição da IN n. 54/2021 à medida que é, também, um ato

[8] (...) a locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes (...). ADI 2867, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078.

administrativo que veicula matéria sujeita aos limites do seu próprio fundamento jurídico de validade, não sendo fonte primária de direito. Trata-se, ademais, de ato administrativo vinculado à finalidade de permitir a *"extensão dos efeitos jurídicos de decisão proferida em caso concreto"* (art. 1º, § 3º, do Decreto n. 2.346/97), de modo que autoaplicável e exaurido após a aprovação do Presidente da República sobre o dever de a Administração Pública *"observar, respeitar e dar efetivo cumprimento"* ao decidido no RE n. 693.456.

**Em primeira análise, portanto, a IN n. 54/2021 veicula matéria constitucionalmente reservada à edição de Lei Ordinária.**

**Mas não é só. Isso porque, além de violar a reserva de forma exigida pelos art. 37, inciso VII, e art. 39, *caput*, da CRFB, a IN n. 54/2021 também consubstancia violação à prerrogativa de deflagrar o processo legislativo mediante usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva.**

Veja-se, nesse sentido, que o preâmbulo da normativa indica que a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal é o órgão competente para a sua edição nos termos do art. 138, I, alínea "i", II e III, do Anexo I do Decreto n. 9.745/19:

> **Art. 138.** À Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal compete:
>
> I - formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, nos aspectos relativos a:
>
> (...)
>
> i) relações de trabalho no serviço público;
>
> (...)
>
> II - atuar como órgão central do Sipec e de seus subsistemas e promover o atendimento e a integração de suas unidades; (Redação dada pelo Decreto n. 10.072, de 2019)
>
> III - exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
>
> (...)

Evidentemente que a formulação de políticas e diretrizes para aperfeiçoamento dos processos de gestão de pessoas, a atuação como órgão central do SIPEC e o exercício da competência normativa e orientadora, enquanto atribuições cujo exercício é residual – isto é, dá-se exclusivamente em atenção a estrita legalidade – **não se confunde com a competência legislativa para inovar na ordem jurídica vigente**.

E, consoante previsto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", a Constituição Federal outorga ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para deflagar o processo legislativo destinado a alterar – de modo a inovar na ordem vigente – o regime jurídico aplicável aos servidores públicos, senão vejamos:

> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a

> qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> (...)
>
> II - disponham sobre:
>
> (...)
>
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 18, de 1998)
>
> (...)

Veja-se, nesse sentido, a jurisprudência do STF:

> CONSTITUCIONAL. DIREITO DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESTADUAL. **INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. Esta Corte firmou entendimento segundo o qual a locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (ADI 1197, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 31/5/2017) 2. A norma impugnada, ao disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos do Estado de Rondônia, apresenta peculiar disciplina normativa concernente à relação jurídica havida entre os servidores públicos estaduais e a Administração Pública. 3. Considerada a iniciativa parlamentar da norma impugnada, é de se reconhecer sua inconstitucionalidade formal (art. 61, §1º, II, c, CF). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**
> (ADI 5213, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 20-06-2018 PUBLIC 21-06-2018)

E, ainda que se considerasse que a IN n. 54/2021 não impõe tal violação, não se pode ignorar tratar-se, em última análise, de violação do poder regulamentar que, residual, é previsto nos seguintes termos:

> **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> (...)
>
> VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda

> Constitucional n. 32, de 2001)
>
> a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001)
>
> (...)
>
> Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

É que, ainda que seja possível a delegação da competência do Presidente da República para dispor sobre a **organização e o funcionamento** da Administração Federal ao Ministro de Estado da Economia, certamente esta não abrange a prerrogativa de **dispor sobre os termos e os limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos federais.** Muito menos o é em subdelegação em relação ao Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

À medida que a IN n. 54/2021 inova no ordenamento jurídico para dispor sobre o direito de greve em ato infralegal de autoria de agente incapaz, há a presença de vícios de forma passiveis de infirmar a sua integralidade.

## b. Da existência de vício material – contrariedade da Instrução Normativa n. 54, de 20 de maio de 2021, ao ordenamento jurídico vigente

Considerando o contexto fático-jurídico exposto no primeiro tópico desta análise, **notadamente a decisão proferida pelo STF RE n. 693.456 (Tema 531 RG) e o Parecer n. 004/2016/CGU/AGU no que assentam a inexistência de limites às possibilidades de negociação e a discricionariedade do gestor local para aferir, a partir das condições concretas e estruturais, a melhor solução possível para os conflitos originados a partir do exercício do direito de greve**, vislumbra-se potenciais violações de ordem material nos seguintes dispositivos da IN n. 54/2021:

- art. 2º, no que impõe aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC a obrigação de informar a ocorrência de greve, as ocorrências da paralisação, o número de aderentes, a data de início e a data final da paralisação;

- art. 3º, § 1º e art. 7º, parágrafo único, no que determinam que as ausências ao trabalho por motivo de paralisação decorrente do exercício do direito de greve devem ser registradas no assentamento funcional do servidor;

- art. 4º e art. 5º, §§ 1º, 2º e 4º, no que condicionam os termos de acordo sobre a compensação das horas não trabalhadas e a devolução dos valores descontados a esse título à análise, deliberação prévia e anuência do SIPEC;

- art. 4º, §§ 2º e 3º, no que fixam regras para a compensação

das horas não trabalhadas em razão do exercício do direito de greve;

- art. 5º, *caput*, no que limita a realização de termos de acordo às greves que tenham *"conexão com aspectos abrangidos pelas relações de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional"*;

- art. 5º, § 3º, e Anexo no que estabelecem requisitos mínimos e uma minuta a ser seguida para fins de formalização do termo de acordo; e

- arts. 6º, 7º e 8º no que impõem novas responsabilidades a determinados grupos de servidores públicos federais.

Não se pode ignorar, ainda, que os critérios e procedimentos gerais instituídos pela IN n. 54/2021 violam ao Decreto o Decreto-Lei n. 200/67 no que organiza a Administração Pública em direta (Presidência da República e Ministérios) e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

Isso porque a administração indireta é formada por entidades dotadas de personalidade jurídica própria (art. 4º, inciso II, e art. 5º do Decreto-Lei n. 200/67) que se vinculam aos Ministérios correlatos às suas áreas de competências, **mas em relação aos quais não se subordinam**; sendo que a relação de vinculação não sujeita o vinculado a ingerências, mas, de modo contrário, visa justamente a assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade vinculada para a persecução das suas atividades finalísticas (art. 20 e 26 do Decreto-Lei n. 200/67).

Cumpre observar, sob o viés das entidades autárquicas e fundacionais que conformam instituições federais de ensino, que o art. 207 da CRFB também lhes assegura a autonomia necessária, a partir das especificidades locais, à gestão eficiente das paralisações decorrentes do exercício do direito de greve.

À medida que a IN n. 54/2021 inova no ordenamento jurídico para dispor sobre os termos e os limites aplicáveis ao direito de greve, o que faz em contrariedade: I) ao art. 37, inciso VII, da CRFB; II) à decisão proferida pelo STF no RE 693.456 (Tema 531 RG); III) ao Parecer Vinculante n. 004/2016/CGU/AGU; IV) à Súmula n. 316 do STF no que determina que *"a simples adesão a greve não constitui falta grave"*, sendo vedada a repercussão negativa na ficha funcional do servidor (STJ, AgInt nos EDcl na Pet 12.088/DF, Rel. Ministro Og Fernandes[9]); V) à organização administrativa que vincula, mas não subordina, a administração pública indireta à intervenção ministerial (Decreto-Lei n. 200/67); e VI) à autonomia universitária, tem-se inequívoca a existência de vícios materiais passíveis de infirmar a sua integralidade.

[9] AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA PETIÇÃO. MOVIMENTO GREVISTA - AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. LEGALIDADE DO MOVIMENTO PAREDISTA. DESCONTO DOS DIAS NÃO TRABALHADOS. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF NO MI 670. APLICAÇÃO DE PENALIDADE EM DECORRÊNCIA DA ADESÃO À GREVE. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 5. Embora no período de greve possa haver o desconto dos dias não trabalhados, nos termos do entendimento firmado no MI 670, Rel. Min. Maurício Corrêa, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe 31-10-2008 e RE n. 693.456/RJ, Rel: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, DJe 19-10-2017, tal fato não poderá ter repercussão negativa na ficha funcional do servidor. (...)9. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt nos EDcl na Pet 12.088/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/04/2019, DJe 12/04/2019)

## Conclusões

Considerando o exposto, faz-se pertinente concluir que a Instrução Normativa n. 54, de 20 de maio de 2021, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia representa afronta:

- ao art. 37, inciso VII, da CRFB no que estabelece cláusula de reserva de lei em sentido estrito para a regulamentação dos termos e dos limites em relação aos quais deve ser exercido o direito de greve;

- ao art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c" no que estabelece cláusula de reserva privativa de competência para que o Chefe do Poder Executivo encaminhe projeto de lei versando sobre o direito de greve no serviço público;

- à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede dos Mandados de Injunção n. 670, n. 708 e 716 e do Recurso Extraordinário n. 693.456, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos, no que não inibiu, condicionou ou restringiu a criatividade do gestor na negociação de acordo para a compensação das horas paralisadas em razão do exercício do direito de greve;

- ao Parecer Vinculante n. 004/2016/CGU/AGU no que reconhece a impossibilidade de conferir interpretação a operacionalização do corte de ponto à medida que *"os diferentes órgãos e entidades da Administração Pública possuem mecanismos próprios"* e que *"deve haver algum grau de discricionariedade para que a Administração Pública, durante o movimento grevista, verifique, nas condições concretas e estruturais de cada órgão ou entidade, a forma e o momento do corte de ponto e de desconto dos dias não trabalhados"*;

- ao Parecer Vinculante n. 004/2016/CGU/AGU no ponto em discorre sobre a pactuação de acordos para atenuar ou evitar o desconto da remuneração nos dias equivalentes aos de paralisação, consignando que *"não foram enfrentados no julgamento do RE 693.456 outros aspectos sobre os limites da possibilidade de negociação, durante o movimento grevista, tendo o STF deixado claro que a questão depende de uma solução NORMATIVA"* e que *"enquanto não elaborada NORMA para regulamentar a greve no serviço público, existe a possibilidade de negociação (...), para que possa ser realizado acordo para a compensação MEDIANTE UM PLANO DE TRABALHO A SER DESENVOLVIDO PELOS GREVISTAS, sem a necessidade de imposição de descontos dos dias parados"*, possibilidade considerada como *"fator determinante para a construção de acordo entre os envolvidos"*;

- à Súmula n. 316 do Supremo Tribunal Federal no que determina que *"a simples adesão a greve não constitui falta grave"*, sendo vedada a repercussão negativa na ficha funcional do servidor;

- ao Decreto-Lei n. 200/67 no que estabelece a organização da Administração Pública Federal de modo a vincular, mas não subordinar, as entidades da administração indireta à eventual intervenção da administração direta;

- ao art. 207 da CRFB no que estabelece a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial a ser exercida pelas instituições de ensino conforme a realidade e as necessidades localmente experimentadas.

Nesse contexto, portanto, sugere-se a atuação ostensiva das entidades sindicais junto ao Ministério da Economia a fim de obter a revogação da IN n. 54/2021 e/ou junto ao Congresso Nacional para que, nos termos do art. 49, inciso V, da CRFB, seja editado um Decreto Legislativo voltado a sustar o ato sob o fundamento de ter exorbitado do poder regulamentar e dos limites da delegação legislativa.

A adoção destas providências não elide a possibilidade de questionar judicialmente o conteúdo da IN n. 54/2021. Nesse momento, contudo, não se vislumbra pertinência no ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (ainda que existente a densidade normativa suficiente para tanto) ante a constante alteração dos atos administrativos pelo Poder Executivo Federal, as quais tendem a desencadear a perda do objeto e a extinção da medida judicial.

Ademais, a eventual prolação de julgamento desfavorável em ação de caráter abstrato implicaria a impossibilidade de discussão da matéria em outras instâncias. Considerando tal particularidade, recomenda-se que medidas judiciais destinadas a questionar a IN n. 54/2021 sejam adotadas a partir das situações em concreto, construindo-se jurisprudência favorável a partir dos Juízos de origem.

Não se ignora, por fim, que a utilização da IN n. 54/2021 com a finalidade de reduzir os direitos civis e políticos essenciais ao exercício da liberdade sindical (art. 8º da CRFB) sob o viés do livre exercício do direito de greve pode configurar violação à Convenção n. 151 e à Recomendação n. 159 da Organização Internacional do Trabalho no que dispõem sobre o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública; sendo, assim, passível de denúncia a esta organização.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 24 de junho de 2020.

***José Luis Wagner***
***OAB/DF 17.183***

***Valmir Floriano Vieira de Andrade***
***OAB/DF n. 26.778***

***Luciana Inês Rambo***
***OAB/RS 52.887***

***Renata Borella Venturini***
***OAB/RS 85.462***