

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

**Ilustríssimo Sr. Alessandro Stefanutto.**

**DD. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social**

A **Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS**, CNPJ nº 78.640.026/0001-91, com endereço no Setor de Diversões Sul (SDS), Edifício Venâncio V, Loja 26, Térreo, Brasília/DF, no uso da prerrogativa que lhe é deferida pelo art. 8º, III< da Constituição da República, comparece perante Vossa Senhoria para apresentar

### **Notificação extrajudicial**

Em decorrência dos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

#### **1. Os fatos**

Conforme é do vosso inequívoco conhecimento, no último dia 09 de julho de 2024, a FENASPS encaminhou ao Ministério da Previdência Social, à Presidência do INSS e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos os Ofícios FENASPS nºs. 93, 94 e 95, informando que a categoria composta pelos servidores do INSS deflagraria greve a partir do dia 16 de julho de 2024, tendo como motivação o descumprimento, pelo INSS, do Termo de Acordo de Greve nº 1/2022, de 23 de maio de 2022, subscrito pelo então Presidente da autarquia, o Sr. Guilherme Gastaldello Pinheiro Serrano.

Também é do vosso evidente conhecimento que de 2022 para cá o INSS omitiu-se deliberadamente de dar cumprimento ao que fora acordado com seus servidores em 2022.

Com efeito, até hoje não foi apresentado aos servidores a proposta de programa de gestão abordado na referida avença, de modo que se providências foram tomadas pela autarquia nessa direção são elas internas, inacessíveis às entidades representativas dos servidores.

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

Ora, Vossa Senhoria sabe que o principal objetivo do Comitê permanente em questão é, conforme apontado na cláusula “1.2.” do Termo de Acordo de 2022, “pactuar a reestruturação/revisão dos processos de trabalho no âmbito do INSS, metas, sistemas, processos e metodologia, bem como a reestruturação dos Programas de Gestão – PGs”. Ainda assim, sabemos todos que as atividades do Comitê foram suspensas pela Administração em fevereiro e, quando ocorriam, não debatiam os temas apontados na cláusula “1.2.”.

A Cláusula 3ª da referida avença estabelecia a necessidade de encaminhamento, em 30 (trinta) dias, de proposta de Medida Provisória ou de Projeto de Lei, em regime de urgência, dando à Carreira do Seguro Social natureza de “carreira típica de Estado” e a ela atribuindo, como requisito de admissão, para o cargo de Técnico do Seguro Social, o nível Superior de escolaridade. Conquanto o respectivo Projeto de Lei haja sido encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, fato é que lá se encontra retido desde o ano de 2023.

Ainda na Cláusula 3ª, previu-se encaminhamento de proposta de recomposição do Vencimento Básico dos servidores da carreira. Sabe-se que proposta nesse sentido chegou a tramitar na Casa Civil, mas lá também se encontra retida desde 2023.

Nesse particular aspecto, impende ressaltar que a FENASPS também levou o tema em questão à discussão na mesa específica de negociações, junto ao Ministério de Gestão, propondo inclusive que a proposta de reajuste apresentada correspondesse à primeira etapa da recomposição prevista no Acordo de Greve de 2022, conforme disponibilidade orçamentária, mas a Administração nega-se a reconhecer o acordo de recomposição de 2022, preferindo apresentar proposta de reformulação de tabela remuneratória inteiramente alheia às premissas do acordo em questão.

Destaque-se, ainda, que, nas discussões relativas à carreira, a única proposta apresentada pela Administração diz respeito à instalação de Comitê Gestor, matéria que fora objeto de compromissos governamentais firmados nos acordos que puseram fim às greves de 2015 (Cláusula Décima), e 2022 (Cláusula Segunda), mas sem qualquer avanço concreto até aqui.

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

Com efeito, basta uma simples leitura dos dispositivos constantes do Termo de Acordo de Greve nº 1/2022, para verificar a amplitude das omissões deliberadamente perpetradas pelo INSS com a clara finalidade de descumprir o que a própria autarquia havia formado como compromisso.

Pois bem, voltando à deflagração da greve iniciada em julho passado, Vossa Senhoria é sabedor de que ainda que a decisão de a deflagrar haja sido comunicada pela FENASPS (por se tratar de greve de âmbito nacional), tal deliberação foi precedida de decisões adotadas em assembleias gerais realizadas no âmbito dos sindicatos estaduais filiados à Federação, na medida em que é deles (Sindicatos estaduais), em última análise, a competência para deliberar sobre o início e o fim de paralisações.

Também é do vosso inequívoco conhecimento de que a FENASPS possui a ela filiados **24 (vinte e quatro) Sindicatos** representativos dos servidores do INSS nos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás e Tocantins, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, e Sergipe, além do Distrito Federal, do que emerge sua legitimidade para representar **mais de 90% (noventa por cento) dos servidores do INSS em todo o País.**

Por outro lado, Vossa Senhoria é sabedor de que a CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, vinculada à CUT, possui a ela filiados os sindicatos estaduais representativos de servidores do INSS em **apenas 9 (nove) Estados**, quais sejam Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, e Distrito Federal, perfazendo **menos de 10% (dez por cento) da categoria em todo o País**, devendo-se ressaltar que todos os sindicatos filiados à CNTSS são também filiados à FENASPS, tornando perfeitamente possível que em relação à greve em questão essas entidades tenham divergido da orientação dada pela CNTSS em relação ao encerramento do movimento paredista.

São os fatos, em apartado resumo.

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

### **2. O direito**

Conforme já foi dito anteriormente, mesmo sendo sabedor de que a FENASPS possui **inequívoca legitimidade para representar mais de 90% (noventa por cento) do total de servidores do INSS em todo o País**, e mesmo sendo sabedor de que a CNTSS possui a ela filiados um número de sindicatos estaduais **que lhe confere menos de 10% (dez por cento) da representação da categoria no território nacional**, o que evidencia sua limitada legitimidade para a celebração do Termo de Acordo nº 37/2024, ainda assim Vossa Senhoria entendeu por bem de expedir o Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS - ladeado pelo Sr. Diretor de Gestão de Pessoas da autarquia -, através do qual determina que todas as ausências de servidores ao trabalho, a contar de 20 de setembro do corrente ano, devem ser codificadas no Sistema de Registro de Frequência (SISREF) como "FALTA INJUSTIFICADA" (ocorrência 00129), com deletérias consequências funcionais em desfavor dos servidores assim codificados.

Para justificar o arbitrário ato em questão, Vossa Senhoria falseou deliberadamente o que contido na decisão judicial exarada pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos da Petição nº 16.981, tentando induzir à conclusão de que a referida decisão teria adentrado ao mérito das negociações havidas entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores, bem assim "homologado" os termos da referida avença, para daí extrair que da celebração da referida avença deveria ter decorrido o necessário encerramento da greve em âmbito nacional, de modo que a continuidade da paralisação já não poderia ser considerado exercício do direito de greve, e sim simples falta injustificada ao trabalho.

Com efeito, é evidente não só a incompetência legal do Sr. Presidente do INSS para interpretar decisões judiciais exaradas pelo Superior Tribunal de Justiça, como também é completamente ilegal que Vossa Senhoria procure desclassificar a conduta dos servidores grevistas, para tentar atribuir-lhes a prática de grave irregularidade funcional, passível de enquadramento na situação descrita no art. 139, da Lei nº 8.112, de 1990.

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

Nesse sentido não é demais lembrar que o direito de greve emerge do art. 9º, da Carta da República, assim redigido:

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.

Sua extensão aos servidores públicos, por sua vez, decorre do disposto no Inciso VII, do art. 37, da Lei Maior, assim vazado:

Art. 37 – (...)  
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

Por outro lado, e até que seja editada a “lei específica” a que se refere a parte final do Inciso VII, do art. 37, da Carta Política, é cediço que o direito de greve será exercido, pelos servidores públicos, na forma da Lei nº 7.783, de 1989 (Lei de Greve), *ex vi* de reiteradas decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal nessa direção<sup>1</sup>, razão pela qual impende trazer à lume os seus artigos 1º, 2º, 3º, assim redigidos, respectivamente:

Art. 1º 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.  
Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.  
Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.

Nesse passo cumpre lembrar Vossa Senhoria de que a partir das deliberações havidas em assembleias dos sindicatos estaduais a ela filiados, a FENASPS procedeu à regular comunicação sobre o início da paralisação e à

---

<sup>1</sup> Mandados de Injunção nºs 670, 708 e 712;

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

apresentação das reivindicações que pretendia ver negociadas com essa autarquia, o mesmo fazendo posteriormente, por ocasião de cada reunião realizada com representantes da Administração, de modo que observou e continua observando os princípios e normas que regem essas negociações e a própria greve.

Isso posto, não é demais lembrar Vossa Senhoria sobre o que determina expressamente o § 2º, do art. 6º, da Lei nº 7.783, de 1989, *verbis*:

Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:

(...)

§ 2º **É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho**, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento. (grifamos)

Também é imperioso lembrar Vossa Excelência de que o Brasil é signatário da Convenção nº 98, da OIT<sup>2</sup>, de cujos artigos 1º, Incisos 1 e 2, e alínea b, e 2º, Inciso 1, extraem-se as seguintes garantias incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio, como deve ser do vosso conhecimento:

ARTIGO 1º

1 - Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada **contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical** em matéria de emprego.

2 - Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a:

(...)

b) dispensar um trabalhador **ou prejudicá-lo, por qualquer modo**, em virtude de sua filiação a um sindicato **ou de sua participação em atividades sindicais**, fora as horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas. (os destaques são nossos)

ARTIGO 2º

1 - **As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas em outras**, quer diretamente, quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionante e administração.

Da mesma forma cumpre pôr em destaque que o Brasil ratificou a Convenção nº 151, também da OIT, de cujos artigos 4º, Incisos 1 e 2, e alínea b, e 5º, Incisos 2 e 3, extraem-se as seguintes proteções contra atos de ingerência nas atividades sindicais:

Artigo 4

1. Os trabalhadores da Administração Pública **devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical** em matéria de trabalho.

---

<sup>2</sup> Conforme Decreto legislativo nº 49, de 1952, e Decreto nº 33.196, de 1953;

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

2. Essa proteção deve aplicar-se, particularmente, em relação aos atos que tenham por fim:

(...)

b) Demitir um trabalhador da Administração Pública ou prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido à sua filiação a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou à sua participação nas atividades normais dessa organização.

Artigo 5

(...)

2. As organizações de trabalhadores da Administração Pública **devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas** em sua formação, funcionamento e administração.

3. São particularmente considerados atos de ingerência, no sentido do presente Artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública. (os destaques são nossos)

Destarte, é evidente que se deve ter por natural que o trabalhador público também possa se servir da greve – direito fundamental instrumental -, para lutar por melhoria nas suas condições laborais e salariais, a ela (greve) não se podendo opor o administrador público, muito menos mediante medidas de constrangimento que visam obrigar esses trabalhadores ao retorno à atividade, em particular quando desatendidas as reivindicações que os levaram a aderir à paralisação.

Essas práticas antisindicas, por isso mesmo, vêm sendo repetidamente rechaçadas pelo Poder Judiciário, dando ensejo até mesmo à obrigação do empregador indenizar os empregados pelos danos materiais e morais dela decorrentes. Nesse sentido os seguintes julgados, dentre tantos outros:

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA - PROVIMENTO. GREVE. BONIFICAÇÃO A TRABALHADORES NÃO PARTICIPANTES. CONDUTA ANTISSINDICAL - CARACTERIZAÇÃO. INDENIZAÇÃO. DANOS MORAL E MATERIAL. Diante de potencial violação do art. 6º, § 2º, da Lei nº 7.783/89, merece processamento o recurso de revista. Agravo de instrumento conhecido e provido. II - RECURSO DE REVISTA. GREVE. BONIFICAÇÃO A TRABALHADORES NÃO PARTICIPANTES. CONDUTA ANTISSINDICAL - CARACTERIZAÇÃO. INDENIZAÇÃO. DANOS MORAL E MATERIAL.

1. O direito de greve, ínsito ao Estado Democrático de Direito e consagrado na Constituição Federal como direito fundamental (art. 9º), representa expressão da autonomia privada coletiva, sendo corolário da liberdade e autonomia sindicais (art. 8º da CLT).

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

2. **Por essa razão, o direito comparado e o direito pátrio identificam comportamentos que visem a enfraquecer esse direito e essa liberdade, as chamadas práticas desleais ("unfair labour practices") ou antissindiciais.**

3. Quanto ao tema, o art. 1º da Convenção 98 da OIT, da qual o Brasil é signatário, dispõe: "Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego".

4. Rememore-se a lição de Oscar Ermida Uriarte, para quem as condutas ou atos antissindiciais são **"aqueles que prejudiquem indevidamente um titular de direitos sindicais no exercício da atividade sindical** ou por causa desta ou aqueles atos mediante os quais lhe são negadas, injustificadamente, as facilidades ou prerrogativas necessárias ao normal desempenho da ação coletiva" 5. Veda-se, portanto, a discriminação decorrente da expressão da liberdade sindical, da qual é exemplo a greve. **Qualquer conduta tendente a mitigar ou obstaculizar o direito (tanto individual quanto coletivo) configura ilícito.**

6. Segundo o autor uruguaio referido, são três os grupos de medidas de proteção, que abrangem não só dirigentes sindicais e empregados sindicalizados, mas todos os trabalhadores: preventivas, reparatórias e complementares. Especificamente quanto à greve, a proteção positivou-se, no direito objetivo brasileiro, no art. 6º, § 2º, da Lei nº 7.783/89.

7. **Praticado o ilícito, deve o empregador arcar com a reparação, por meio de indenização por danos moral e material** (arts. 186, 187 e 927 do Código Civil).

8. No caso concreto, o pagamento de vantagem pecuniária expressiva a trabalhadores que não participaram do movimento paredista evidencia a prática de sofisticada conduta antissindical, com a intenção de frustrar greve.

9. Perpetrada a quebra da isonomia entre empregados (sendo a isonomia protoprincípio da Constituição Federal - art. 5º), tem o trabalhador reclamante direito à mesma bonificação ofertada, em caráter geral, aos empregados não grevistas. Da mesma forma, a discriminação e a ofensa a direito fundamental provocam, "in re ipsa", violação dos direitos de personalidade do reclamante. Assim, também é devida indenização por dano moral. Recurso de revista conhecido e provido.

(TST - RR: 2126820175050193, Relator: Alberto Luiz Bresciani De Fontan Pereira, Data de Julgamento: 25/11/2020, 3ª Turma, Data de Publicação: 04/12/2020)

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. NULIDADE POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL . Não se há de falar em nulidade, por negativa de prestação jurisdicional, uma vez que a Corte Regional analisou minuciosamente todas as questões essenciais ao deslinde da controvérsia. ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. COMISSÃO INTERNA DE NEGOCIAÇÃO. O TRT, soberano na análise da matéria fática, registrou expressamente que as provas colhidas nos autos foram firmes e seguras quanto ao comportamento irregular da reclamada, no sentido de retirar do sindicato a independência, a autonomia e a liberdade que lhe são asseguradas no ordenamento jurídico brasileiro, o que caracteriza, sem dúvida, conduta anti-sindical reprovável. Consignou, ainda, que o comportamento do empregador é anti-sindical todas as vezes que esteja em confronto com as normas imperativas destinadas a tutelar de forma direta e imediata o exercício da atividade do representante da categoria profissional e

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

ofenda os direitos conferidos à entidade de representação, seja qual for o meio utilizado pela empresa que revele o propósito de coibir a atividade livre e legal do sindicato. Nessa linha, caracteriza-se como anti-sindical a conduta do empregador dirigida à denegação e oposição do direito e das decisões da assembleia - representante maior da organização e da liberdade sindicais -, na tentativa de frustrar a vontade coletiva dos trabalhadores extraída por estes de forma legítima daquele órgão. Com efeito, diante do quadro fático delineado pelo Regional, a pretensão da recorrente, assim como exposta, importaria, necessariamente, no reexame de fatos e provas, o que encontra óbice na Súmula 126 do TST. DO VALOR DA CONDENAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MORAIS COLETIVOS. O TRT arbitrou o valor da condenação, a título de danos morais coletivos, no valor de R\$1.000.000,00 (hum milhão de reais) e o fez exatamente fundamentado no artigo 944 do CC; dispositivo legal sequer apontado como violado pela recorrente. Os dispositivos constitucionais apontados como violados - art. 5º, V e X, da Constituição Federal - não tratam especificamente da questão relativa à proporcionalidade entre a gravidade da culpa e o dano. Desta forma, não há de se falar em violação direta dos referidos dispositivos constitucionais. Agravo de instrumento a que se nega provimento.

(TST - AIRR: 1628402020065030104, Relator: Pedro Paulo Manus, Data de Julgamento: 19/10/2011, 7ª Turma, Data de Publicação: 11/11/2011)

Pois bem, colocada a questão nos termos acima, vejamos o que pretendia o INSS ao protocolizar a Petição nº 16.981/DF, junto ao Superior Tribunal de Justiça, mais especialmente quanto à alegada abusividade da greve:

Por meio dos ofícios das entidades sindicais mencionados na delimitação fática da presente ação, resta claro que houve a deflagração da greve da categoria **sem, contudo, manter-se em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a prestação de serviços essenciais e indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da coletividade**. Não é necessário realizar maiores digressões para se concluir que a deflagração da greve, nesses termos, é ilegal e abusiva e acarreta enormes impactos sociais que comprometem os direitos fundamentais dos segurados.

(...)

**Nesse contexto, vale frisar que o INSS exerce atividade essencial à sobrevivência dos segurados da Previdência Social**, já que é o responsável pela operacionalização dos benefícios previdenciários como salário maternidade, benefícios por incapacidade provisória, incapacidade permanente, pensões por morte aos dependentes do segurado falecido, auxílio-reclusão aos dependentes do segurado recluso, benefício assistencial à pessoa com deficiência e à pessoa idosa, aposentadoria por idade.

(...)

Dessa maneira, a entidade autora **requer seja reconhecida a ilegalidade/abusividade do movimento de greve deflagrado**. (os destaques são nossos)

Como se vê, em sua Petição nº 16.981/DF o INSS pretendia ver declarada a abusividade da referida greve exclusivamente em razão da alegada

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

omissão das entidades sindicais requeridas na garantia de manutenção de serviços tidos pela autarquia como essenciais.

É o que consta, aliás, do pedido ao final formulado pela autarquia previdenciária naqueles autos:

- e. No mérito, a procedência do pedido para:
- (i) Confirmar a tutela de urgência, nos exatos termos em que requerida;
  - (ii) **Declarar a abusividade/ilegalidade do exercício do direito de greve praticado pelos servidores do INSS;**
  - (iii) **Autorizar a Administração do INSS a proceder os descontos relativos aos dias parados,** declarando seu poder-dever neste sentido ou, subsidiariamente, seja determinada a reposição das horas não-trabalhadas em razão do movimento grevista, de acordo com cronograma a ser estabelecido pela Administração;
  - (iv) Cominação de multa, em caráter final, de, no mínimo, R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por dia de descumprimento;
  - (v) Condenação das entidades sindicais rés ao pagamento de indenização correspondente aos danos causados aos cofres públicos pelo movimento, cujo valor deverá ser apurado em liquidação de sentença;
  - (vi) Condenar as entidades sindicais rés nos ônus sucumbenciais. (grifamos)

Não havia naquela Petição, portanto, nenhuma alusão ao Termo de Acordo nº 37, de 2024, nem muito menos discussão acerca da sua abrangência e exigibilidade, **até porque o Acordo em questão só viria a ser celebrado muitos dias após a protocolização da demanda judicial em pauta.**

Vejamos, então, o que disse a i. Relator, Ministro Gurgel de Faria, ao deferir parcialmente a liminar requerida pelo INSS:

Nesse contexto, **entendo que o exame do pedido de suspensão imediata do movimento grevista depende do reconhecimento da abusividade do exercício do direito de greve por parte dos servidores do INSS, o que demanda maior aprofundamento da atividade instrutória a ser realizada oportunamente.**

Por hora, cumpre verificar as circunstâncias necessárias à manutenção dos serviços essenciais prestados pela categoria grevista, diante da necessidade de se assegurar a observância do princípio da continuidade do serviço público e o atendimento das necessidades inadiáveis da população.

(...)

A definição dos percentuais mínimos para a manutenção de servidores em atividade durante o movimento grevista, portanto, deve também considerar a necessidade de que sejam efetivamente cumpridos os prazos definidos no mencionado acordo judicial, conforme foi salientado na petição inicial. Desta feita, considerando-se as peculiaridades inerentes à essencialidade do serviço prestado pelas carreiras do INSS, assim como a necessidade de observância dos prazos de análise dos processos administrativos dirigidos à autarquia previdenciária, nos termos do acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal, **deve-se**

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

acolher o pedido subsidiário formulado pelo ente público de que sejam mantidas em atividade, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) das equipes de cada unidade administrativa do INSS, durante os dias de greve, a fim de que sejam contempladas as necessidades inadiáveis da população.

Ante o exposto, defiro o pedido de tutela provisória de urgência para determinar a continuidade do serviço público prestado pelas carreiras representadas pelas partes requeridas, **garantindo-se a permanência em atividade de, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) das equipes de cada unidade administrativa do INSS.**

Como se percebe com facilidade, ao deferir a liminar Sua Excelência preferiu **não decidir sobre o pedido de abusividade da greve**, nem tampouco “autorizar” o INSS a proceder a descontos salariais, limitando-se a determinar que os grevistas mantivessem em funcionamento o mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) das unidades da autarquia, o que foi por eles rigorosamente observado.

E por fim, a decisão exarada pelo i. Relator, pondo fim àquela demanda sem apreciação de mérito:

Passo a decidir. **No caso, verifico que a parte autora pleiteia pela extinção do feito, o que equivale a pedido de desistência, que foi formulado antes de oferecida a contestação, tornando desnecessário o consentimento da parte adversa**, nos termos do art. 485, §§ 4º e 5º, do CPC/2015, não havendo óbice para a sua homologação.

Ante o exposto: a) com base no art. 34, IX, do RI-STJ, **HOMOLOGO a desistência da ação e JULGO EXTINTO o processo, sem resolução do mérito** (art. 485, VIII, do CPC/2015). b) ficam PREJUDICADOS os pedidos de e-STJ fls. 1.273/1.329 e 1.227/1.252 e CANCELADA a audiência designada para 20/09/2024. (os destaques são nossos)

Vejamos então o que diz o Inciso VIII, do art. 485, do Código de Processo Civil:, ao tratar da desistência como livre manifestação da vontade da parte postulante

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

VIII - homologar a desistência da ação;

Com efeito, é cediço que a desistência da ação corresponde à abdicação do direito processual, ou, como leciona LUIZ GUILHERME MARINONI<sup>3</sup>, na desistência a parte autora **desiste de ter seu pedido apreciado**

---

<sup>3</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; Arenhart, Sérgio Cruz. Processo de Conhecimento. 6. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 233.

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

pele juiz, fazendo retornar a relação jurídica (litígio) ao *status quo ante*. Trata-se, portanto, de uma manifestação de vontade do autor em abandonar o processo por ele iniciado, ainda que com tal providência não se encerre, de fato, a questão discutida no litígio, produzindo-se ali apenas uma sentença meramente terminativa, **incapaz até mesmo de formar coisa julgada entre as partes**.

Demais disso é imperioso destacar que a desistência da Petição nº 16.981/DF, promovida pelo INSS sem a concordância das partes adversas, só foi possível porque as entidades sindicais requeridas ainda não haviam contestado a ação (*ex vi* do § 5º, do art. 485, do CPC), o que mais ainda reforça a conclusão de que qualquer análise de mérito, em casos tais, seria juridicamente impossível, na medida em que significaria evidente cerceamento do direito à defesa.

Com efeito, é evidente que Vossa Senhoria sabe disso, como Procurador-Federal que é!

Destarte, o que vimos na presente situação é que os representantes judiciais do INSS - agindo por sua exclusiva conta e risco o INSS -, comunicaram ao Ministro-Relator que a greve dos servidores da autarquia teria terminado, razão pela qual não subsistiria o interesse da autarquia no prosseguimento da demanda, ocasionando o aludido pedido de desistência.

O Ministro-Relator, por sua vez, acatou o legítimo interesse do INSS em desistir da demanda, homologando-a mesmo sem a oitiva das partes requeridas, a teor do § 5º, do art. 485, do CPC, do que resultou a extinção do processo sem julgamento de mérito.

Com todo o respeito, é absolutamente descabido - beirando mesmo a insensatez -, apanhar essa homologação (da desistência da ação) para dela extrair a conclusão de que o STJ teria homologado o acordo firmado entre o Governo e a CNTSS, pondo fim à greve iniciada em julho passado, e, pior, para daí concluir que a persistência dos servidores em greve não poderia mais ser classificado funcionalmente como tal, assumindo a feição de falta injustificada.

Destarte, Vossa Senhoria deve saber que não lhe assiste competência legal para classificar a presente greve como abusiva, assim como deve saber que se o INSS objetiva alcançar semelhante declaração deve busca-la pela via judicial cabível, mediante o ajuizamento de ação junto ao Superior Tribunal de Justiça,

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

sendo-lhe defeso adotar medidas antissindiciais de constrangimento e pressão, com o intuito de fazer com que os grevistas retornem ao trabalho, como é evidentemente o caso do malsinado Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS.

### 3. A Notificação

Conforme Vossa Senhoria tem conhecimento, o administrador público deve respeito a diversos princípios constitucionais, dentre os quais despontam os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade, e da moralidade. Nesse sentido é imperioso lembrar que *razoabilidade* e *proporcionalidade* são princípios constitucionais que caminham lado a lado, um conferindo apoio à realização do outro, como bem leciona o Ilustre Ministro GILMAR FERREIRA MENDES, *in verbis*:

(...) um juízo definitivo sobre a proporcionalidade há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o fim atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade no sentido estrito).

O pressuposto de adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. **O requisito de necessidade ou da exigibilidade (*Notwendigkeit oder Euforderichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.**

Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado. (destacamos)

Em idêntica direção segue MARIO HENRIQUE MALAQUIAS DA SILVA<sup>4</sup>, ao atribuir ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES, o entendimento de que o princípio da razoabilidade tem raízes ainda mais antigas do que o seu relacionamento com o devido processo legal, senão vejamos:

**O princípio da razoabilidade utiliza-se do meio-termo aristotélico**, que, conforme Kelsen, é norma de justiça, ou seja: 'Como norma referida ao modo de tratar os homens, surge também o preceito geral do comedimento, a idéia de que **a conduta reta consiste em não exagerar para um de mais nem para um de menos, em manter, portanto, o áureo meio-termo** (2006, p. 98). (grifo nosso)

---

<sup>4</sup> SILVA, Mário Henrique Malaquias da. O princípio da proporcionalidade como limitador da discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Público, Londrina*, v. 5, n. 1, p. 233-261, abr. 2010.

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

Ainda no mesmo sentido a cátedra de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO<sup>5</sup>, para quem:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, **em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas** e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

[...]

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. **Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos**, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda.

**Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente as condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia irrogar dislates à própria regra de Direito.** (grifo nosso)

Ora atentando-se para o que contido no Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS, logo se percebe sua falta de razoabilidade e de proporcionalidade, na medida em que imputa a servidores grevistas as condutas correspondentes ao abandono de cargo ou à inassiduidade habitual, procurando constrangê-los com os riscos funcionais daí decorrentes, dentre os quais a demissão do serviço público.

Veja-se, neste sentido, que jurisprudência dominante tem consagrado o entendimento de que à conduta greve já corresponde à perda automática da remuneração, o que significa meio gravoso o suficiente em desfavor do servidor público, de modo que a adoção das medidas contidas no Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS constituem ato que **desborda da razoabilidade e da proporcionalidade, evidenciando claro arbítrio.**

Já no que diz com a submissão do administrador público ao princípio da legalidade, é imperioso recordar Vossa Senhoria sobre o que dizem os artigos 5º, II, e 37, da Lei Maior, senão vejamos:

Art. 5º  
(...)

---

<sup>5</sup> Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª Edição. P.97

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**;

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. (Grifo nosso).

Como Vossa Senhoria pode ver, o princípio da legalidade se reveste, simultaneamente, de um viés limitador e de um sentido garantidor, pois ao mesmo tempo em que é um limita a atuação do Poder Público (visto que este só poderá atuar com base na lei), também é uma garantia aos administrados, uma vez que as exigências do Estado só devem ser cumpridas se estiverem previstas em lei. Se as exigências não estiverem de acordo com a lei serão inválidas e, portanto, estarão sujeitas a controle do Poder Judiciário.

Nesse passo, cumpre relembrar as palavras de HELY LOPES MEIRELLES, quando lecionava:

A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, **sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal**, conforme o caso.

(...)

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei, para o particular, significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (destacamos)

Na mesma direção caminham os ensinamentos de DIÓGENES GASPARINI, para quem:

Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se á anulação.

(...)

Vale dizer: se a lei não dispuser, não pode a Administração agir, salvo em situações excepcionais.

Destarte, sabendo-se que o Supremo Tribunal Federal consagrou o entendimento de que a Lei nº 7.783, de 1989, tem aplicação sobre as greves de servidores federais até que lei específica venha a ser editada, soa evidente que **a referida norma constitui o marco legal para a atuação da administração**

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

**pública em movimentos dessa natureza, que dela não pode se afastar, sob pena praticar ato ilegal.**

Logo, se sabemos que o Superior Tribunal de Justiça – a quem compete com exclusividade decidir sobre os litígios de greves nacionais de servidores públicos federais -, não exarou qualquer decisão de mérito sobre a legalidade ou abusividade da greve dos servidores do INSS, iniciada em julho passado, então é evidente que **não há base legal para que Vossa Senhoria pretenda atribuir aos servidores grevistas as condutas de inassiduidade habitual ou de abandono de cargo.**

Também por isso emerge flagrante a arbitrariedade da ordem exarada através do Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS.

De outra parte, ao atentarmos para a necessária observância do administrador ao princípio da moralidade, cabe trazer à colação os ensinamentos de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>6</sup>, para quem “sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do Administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa”.

Ora, se o ato administrativo em questão não encontra amparo legal, se o seu conteúdo importa em ofensa aos princípios éticos de razoabilidade e proporcionalidade, e se o seu resultado evidencia ofensa também ao princípio da justiça, emerge evidente que tal ato ofende a moralidade administrativa, merecendo sua pronta reprovação.

Pois bem, uma vez vistos os princípios constitucionais que atingem de morte o malsinado Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS, cumpre verificar o que diz a lei nº 8.112, de 1990, sobre os deveres do servidor público, principiando pelo que dispõem os Inciso III e IX, do seu art. 116, assim redigido:

Art. 116. São deveres do servidor:  
(...)  
III - **observar as normas legais e regulamentares;**

---

<sup>6</sup> Maria Sylvia Zanella di Pietro, Direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, p. 71:

# FENASPS

## Assessoria Jurídica Nacional

(...)

IX - **manter conduta compatível com a moralidade administrativa;**  
(destacamos)

Já os artigos 121 a 125, da mesma Lei nº 8.112, de 1990, ao tratar das responsabilidades, assim define de forma expressa:

Art. 121. O servidor **responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.**

Art. 122. A responsabilidade civil **decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.**

(...).

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa **resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.**

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si. (os grifos são nossos)

Resta evidente, assim, que nas situações em que o administrador vier a operar em ofensa aos princípios que norteiam a atividade administrativa, agindo no exercício irregular de suas atribuições (por ação ou omissão), estará sujeito à responsabilização civil, penal e administrativa, essa última mediante a aplicação das sanções previstas no art. 127 e seguintes da citada Lei nº 8.112, de 1990.

Demais disso, é importante lembrar Vossa Senhoria que *aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito*, assim como impende lembrá-lo que *aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo*, conforme bem descrevem os artigos 186 e 927, do Código Civil brasileiro.

Pois bem, posta a questão nos termos acima, fica Vossa Senhoria **Notificado** do quanto segue:

a) Para que revogue imediatamente o Ofício SEI Conjunto Circular nº 7/2024/DGP/PRES/INSS, adotando as medidas necessárias e suficientes à imediata reversão da codificação “Falta Injustificada” (ocorrência 00129),

# **FENASPS**

## **Assessoria Jurídica Nacional**

eventualmente adotada em desfavor dos servidores que permanecerem em greve a partir do dia 20 de setembro corrente;

b) Para que se abstenha, doravante, de adotar quaisquer atos antissindicais que impliquem em medidas de coerção e intimidação a servidores que estejam exercendo o direito constitucional de greve, limitando-se à adoção de medidas autorizadas judicialmente;

c) Para que informe a entidade Notificante, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sobre as medidas adotadas em relação às alíneas **a** e **b** anteriores;

d) Fica ainda Vossa Senhoria cientificada de que em persistindo na prática dos atos ilegais e inconstitucionais tratados na presente Notificação, a Notificante e seus sindicatos filiados não hesitarão em promover as medidas legais cabíveis para a vossa responsabilização civil, penal e administrativa, bem assim em adotar medidas judiciais voltadas à caracterização dos atos ilícitos em questão, com vistas à correspondente indenização pelos danos morais e materiais causados aos servidores grevistas;

Informa, outrossim, que a comunicação de que trata a alínea **c** anterior deverá ser dirigida à equipe jurídica que representa a entidade sindical ora Notificante, através do endereço eletrônico [fernando@slpgadvogados.adv.br](mailto:fernando@slpgadvogados.adv.br), ou pelo telefone (48)30244166, reservando-se a Notificante, desde já, o direito de analisar se são satisfatórias, para os devidos fins de Direito.

Brasília, 23 de setembro de 2024.

**Luís Fernando Silva**  
**OAB/SC 9.582**

**Marcelo Trindade de Almeida**  
**OAB/PR 19.095**

**Glênio O. Ferreira**  
**OAB/RS 23.021**

Documento assinado digitalmente  
 **LUIS FERNANDO SILVA**  
Data: 24/09/2024 13:32:22-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>