



## PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

ACESSO RESTRITO

**Interessados:** [REDACTED]**Assunto: Representação. Insubstância. Arquivamento.**

[REDACTED] Trata-se de representação encaminhada à Comissão de Ética Pública (CEP), no dia 30 de setembro de 2024, pela [REDACTED]

[REDACTED], por supostas condutas antiéticas relatadas no formulário de denúncia (SEI nº 6123108).

2. O representante relata que os interessados teriam expedido um ato administrativo para considerar a ausência dos servidores do INSS que aderiram ao movimento paredista como "falta injustificada", visando a coibir o exercício legítimo do direito constitucional de greve. Em seu entendimento, tal atitude configuraria assédio moral.

3. A propósito, seguem abaixo os principais trechos da representação:

[REDACTED]

[...]

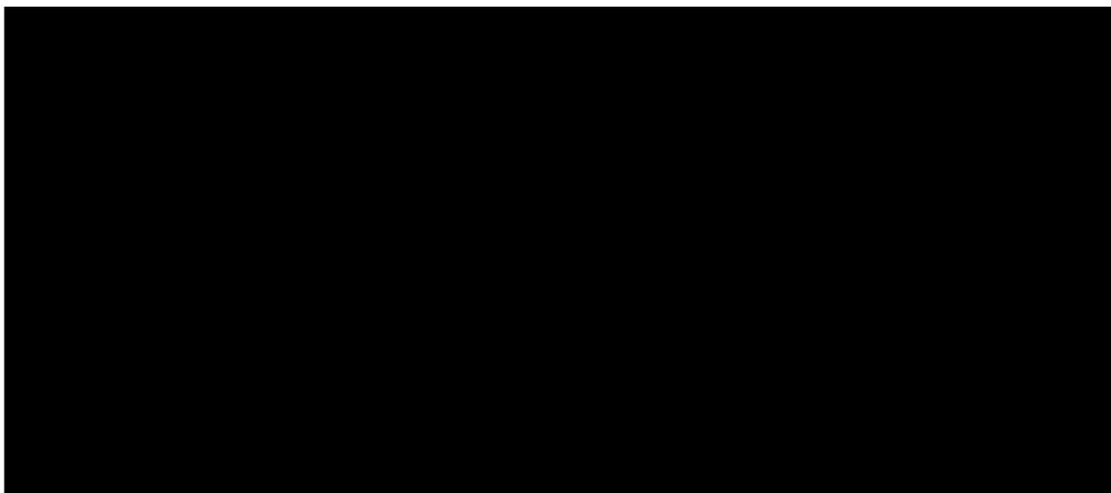
O movimento paredista dos servidores do INSS teve início no dia 16 de julho de 2024, tendo como objetivo assegurar o cumprimento das cláusulas constantes de Termo de Acordo firmado com a Administração em 2022.

Ressalte-se que a Administração Pública foi devidamente comunicada do desencadeamento do movimento paredista (Ofícios FENASPS n.ºs. 93, 94 e 95, encaminhados ao Ministério da Previdência Social, à Presidência do INSS e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos com antecedência de 72 horas, 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,

[REDACTED]), já que as entidades representativas da categoria observaram a disciplina prevista na Lei nº 7.783/89.

É inquestionável, portanto, que a Administração tem conhecimento de que os substituídos estão ausentando-se do serviço em razão da adesão à greve da categoria.

[REDACTED]



Como forma de constranger e intimidar os grevistas, as autoridades coatoras chegaram a suspender a determinação em questão, ordenando a tipificação das ausências como falta injustificada, conforme notícia veiculada em sítio da FENASPS:

[...]



Entretanto, as práticas contrárias à moralidade e ética pública preponderaram uma vez mais, como acima mencionado.



foi determinada às instâncias administrativas subordinadas a codificação das ausências decorrentes da adesão ao movimento paredista, como “faltas injustificadas”. O objetivo é evidente: reprimir o movimento e restringir o exercício de direito assegurado na Constituição, coagindo os servidores ao retorno à atividade. O assédio moral em face dos servidores do INSS que exercem o legítimo direito de greve é nítido: a equiparação da ausência decorrente da adesão ao movimento paredista à hipótese de falta injustificada implica inúmeras consequências deletérias aos servidores, tais como a pena de demissão e a ausência de contagem de tempo de serviço, tudo na forma da Lei n.º 8112/90.

A exorbitância é manifesta: a adesão à greve, tratada como falta injustificada pelo INSS, pode implicar a demissão dos servidores (basta que a pretensa “ausência injustificada” perdure por 30 dias consecutivos, ou por 60 dias intercalados no período de 12 meses) e a reprovação em estágio probatório.

[...]

Com isso, os Denunciados (presentando a Administração Pública) extrapolam seus poderes de gestão, agindo de forma ilegal e abusiva ao determinar anotação do código correspondente à falta injustificada no controle de ponto dos servidores ausentes durante o período de greve, ameaçando com penalização ilegal e de consequências funcionais graves, levando por terra a garantia constitucional insculpida no art. 9º e art. 37, inciso VII, da CRFB/88, gerando inclusive a possibilidade de demissão do cargo público.

E não se pode dizer que os denunciados desconhecem o exposto acima ou mais, que o acima demonstrado seja uma mera interpretação jurídica pelos denunciantes.

[...]

Nesse sentido, é evidente que os denunciados almejam coibir o direito constitucional de greve pelo medo, forçando os servidores que aderiram à greve a retornarem ao trabalho pelo receio de responsabilização – o que contraria a moralidade administrativa e confiança e respeito que se espera de uma instituição como o INSS.

A justificativa para a decisão administrativa é que, em suposta decisão do Superior Nesse sentido, é evidente que os denunciados almejam coibir o direito constitucional de greve pelo medo, forçando os servidores que aderiram à greve a retornarem ao trabalho pelo receio de responsabilização – o que contraria a moralidade administrativa e confiança e respeito que se espera de uma instituição como o INSS.

A justificativa para a decisão administrativa é que, em suposta decisão do Superior Tribunal de Justiça na Petição nº 16981/DF (que já adiantando, foi extinto sem julgamento de mérito em virtude de pedido de desistência formulado pelo próprio INSS), teria se decidido que a greve seria ilegal.

Contudo, essa compreensão falseia a verdade (ato imoral e antiético e que desrespeita e provoca a desconfiança do público em geral para com a instituição INSS), evidenciando o que o ato administrativo

\_\_\_\_\_ pela via ilegal e inconstitucional, dissuadir os servidores que aderiram ao movimento paredista, coibindo-os a retornarem ao trabalho pelo medo. (...)

[...]

4. Em análise inicial, verifica-se que o interessado

\_\_\_\_\_ os quais se submetem à competência da CEP, de acordo com o art. 2º, III, do Código de Conduta da Alta Administração Federal - CCAAF, abaixo transcrito:

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

III - **presidentes e diretores** de agências nacionais, **autarquias**, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

5. Ultrapassada a fixação de competência, de plano, avalio que a manifestação encaminhada revela-se insuficiente para iniciar investigação de eventual infração ética, diante da ausência de elementos mínimos que possam sustentar o procedimento ético.

6. Primeiramente, no que toca à alegação precípua tratada na representação, de que os interessados editaram ato normativo considerando como falta injustificada a ausência dos servidores que participaram de movimento paredista, constata-se que o assunto envolve a autonomia administrativa da Autarquia, prevista no art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 [1], que confere ao INSS, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

7. No caso em tela, a ingerência deste Colegiado nas questões trazidas na representação (expedição de ato administrativo) violaria a autonomia administrativa do INSS.

8. As atribuições deste Colegiado estão taxativamente previstas no art. 4º do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, abaixo reproduzido:

"Art. 4º À CEP compete:

I - atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública;

II - **administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo:**

a) submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento;

b) dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia, ou de ofício, **condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas;**

III - dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o [Decreto no 1.171, de 1994](#);

IV - coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal;

V - aprovar o seu regimento interno; e

VI - escolher o seu Presidente."

9. Neste cenário normativo, resta-me concluir que não há espaço para a CEP realizar trabalho de investigação dos supostos fatos narrados, que demandariam atuação que extrapola sua competência, sobretudo porque, ao examinar as condutas apontadas, não encontrei elementos que possam caracterizar desvio em relação às regras deontológicas éticas. O ato praticado pelos interessados poderia até ser questionado do ponto de vista da legalidade ou de determinada postura política ou ideológica. Tal análise, todavia, foge às atribuições desta Comissão de Ética Pública.

10. Em outras palavras, as supostas infrações fora do âmbito ético devem ser apuradas pelas autoridades que detenham competência para delas conhecerem e deliberarem.

11. Nessa linha de raciocínio, ressalto que cabe a outras instâncias de controle da administração pública a responsabilidade pela fiscalização dos atos de gestão. Sendo assim, eventual análise da legalidade de atos discricionários dos gestores, sempre nos limites de sua competência e respeitados os ditames legais, não comporta interferência por parte da CEP.

12. Nesse sentido, este Colegiado vem consolidando o entendimento de que não lhe compete a análise da legalidade dos atos administrativos realizados pelo gestor público, no âmbito de sua competência legal, em respeito à autonomia administrativa dos entes e órgãos que compõem a Administração Pública, conforme os seguintes precedentes:

- **Processo nº 00191.000453/2017-92** - Denúncia contra Presidente da Anatel. Relator Conselheiro José Saraiva. Seleção interna de candidatos para provimento de cargo em comissão. Discricionariedade do gestor. Instância administrativa. Matéria extrapola a competência da CEP. Arquivamento.
- **Processo nº 00191.000199/2020-28**. Consulta formulada pela Comissão de Ética da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Relator: Conselheiro Ruy Altenfelder. Dúvida jurídico-administrativa. Organização administrativa nos órgãos e entidades. Matéria interna corporis. Extrapola a competência da CEP.
- **Processo nº 00191.000200/2019-81**. Consulta. Comissão de Ética da Companhia Docas do Estado de São Paulo. Relator: Conselheiro José Saraiva. Viabilidade de se incluir no regulamento interno da Companhia dispositivo que proíba a nomeação de agente público censurado. Matéria administrativa. Decisão *interna corporis*. Resposta ultrapassa a competência deste colegiado.

13. Por outro lado, quanto à alegação de assédio moral veja-se notícia publicada no sítio do STJ acerca da necessidade de manutenção dos serviços públicos essenciais durante a greve:

## STJ atende INSS e determina manutenção de serviços essenciais durante greve, sob pena de multa

A presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministra Maria Thereza de Assis Moura, atendeu a pedido do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e determinou que, enquanto durar a greve dos servidores do órgão, seja mantido em atividade o mínimo de 85% das equipes em cada unidade da autarquia. Em caso de descumprimento da decisão, será aplicada multa diária de R\$ 500 mil contra as entidades sindicais envolvidas no movimento.

De acordo com a ministra, o percentual mínimo é necessário para garantir a continuidade do serviço público essencial prestado pela autarquia e para evitar o aprofundamento de problemas na análise e concessão de benefícios previdenciários.

No pedido apresentado ao STJ, o INSS apontou que diversas entidades representativas dos servidores da previdência social comunicaram a deflagração da greve da categoria, por tempo indeterminado e em todo o país. Segundo a autarquia, as entidades não esclareceram se seriam mantidos servidores em atividade para garantir o atendimento das demandas previdenciárias.

O INSS também argumentou que, desde o ano passado, o governo tem mantido negociações com as carreiras da previdência, tendo apresentado proposta de reajuste salarial e outros benefícios no último dia 16, sobre a qual ainda não houve resposta formal da categoria.

Ainda na visão da autarquia, a paralisação afeta diretamente serviços essenciais, entre eles o pagamento e a concessão de benefícios previdenciários, os atendimentos nas agências do INSS e a realização de perícias médicas.

Ao STJ, o INSS pediu que fosse determinada a suspensão imediata da greve ou, subsidiariamente, que fosse definido um percentual mínimo de servidores para permanecer em atividade durante a paralisação da categoria.

### Lei exige manutenção de serviços essenciais à população

A ministra Maria Thereza de Assis Moura destacou que a eventual determinação para suspensão imediata da greve exigiria, antes, o reconhecimento do caráter abusivo do movimento, o que só poderia ser feito após um exame mais aprofundado da situação, inviável no âmbito do plantão judiciário (as férias forenses vão até o fim de julho).

Assim, o que cabe ao STJ neste momento – acrescentou – é apenas verificar as circunstâncias necessárias à manutenção dos serviços públicos essenciais.

Nos termos do [artigo 11 da Lei 7.783/1989](#) – apontou a ministra –, nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Para a presidente do STJ, não há dúvidas sobre o caráter essencial das atividades desenvolvidas pelos servidores do INSS, pois envolvem o pagamento de benefícios previdenciários como aposentadorias, pensões e auxílios.

A ministra Maria Thereza comentou que a greve ocorre em um contexto no qual o INSS já tem dificuldade para atender às necessidades da população de maneira satisfatória. "São de longa data os problemas enfrentados pelo poder público no tocante aos prazos de análise dos processos administrativos dos benefícios administrados pelo INSS", disse ela, lembrando que essa situação, inclusive, levou à celebração de um acordo com o Ministério Público Federal, no qual a autarquia se comprometeu a examinar os requerimentos previdenciários em prazos razoáveis.

"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", concluiu a ministra.

Além disso, cabe observar que em consulta feita ao sítio do STJ, no dia 9 de setembro de 2024, via link <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/26092024-INSS-nao-pode-registrarausencia-de-servidores-grevistas-como-falta-injustificada.aspx>, identificou-se a concessão de liminar, nos autos do MS 30620/DF, no sentido de suspender os efeitos

16. Pelo exposto, conclui-se que além de não haver indícios de conduta antiética praticada pelos interessados, a expedição do referido ato administrativo não chegou a surtir efeitos aos servidores grevistas do INSS, tendo em vista a liminar acima referida.

17. Aplica-se ao caso, portanto, o art. 18. do CCAAF[2] e o art. 16 da Resolução nº 17, de 13 de outubro de 2022[3], que dispõe sobre o Regimento Interno da CEP, os quais exigem a presença de indícios suficientes para a instauração de processo de apuração de conduta contrária à ética pública.

18. Em resumo, diante da ausência de elementos mínimos que justifiquem eventual continuidade da investigação, considero inviável o prosseguimento do feito na CEP, em respeito aos princípios da legalidade e da razoabilidade, que impõem limites à atuação da Administração Pública em relação aos administrados, impedindo-a de prosseguir em procedimentos investigativos manifestamente desprovidos de fundamentos legais.

19. Ante o exposto, determino:

a) O **arquivamento** do presente procedimento no âmbito da CEP, em face dos interessados [REDACTED], em razão da ausência de indícios suficientes para continuidade do feito na seara ética, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam elementos suficientes para tanto;

b) A inclusão deste despacho na pauta da próxima Reunião Ordinária da CEP, com vistas à ratificação desta decisão pelo Colegiado.

20. À Secretaria-Executiva para providências.

**MANOEL CAETANO FERREIRA FILHO**  
Conselheiro Relator

[1] Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

[2] Art. 18. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado neste Código será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes.

[3] Art. 16. O procedimento de apuração de infração ao Código de Conduta será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes, observado o seguinte [...].



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Caetano Ferreira Filho, Conselheiro(a)**, em 29/10/2024, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6143729** e o código CRC **F8209E66** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00191.000994/2024-40

SEI nº 6143729