



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2786/2024/CGUNE/DICOR/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.108790/2024-66**

INTERESSADO: SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (SISCOR)

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Consequências Disciplinares Decorrentes da Adesão à Movimento Grevista no Serviço Público

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

2.2. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989 - Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

2.3. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

2.4. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil

2.5. Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012 - Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais.

2.6. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal.

2.7. [Nota Técnica nº 1014/2024/CGUNE/DICOR/CRG.](#)

2.8. [Nota Técnica nº 93/2024/CGUNE/DICOR/CRG.](#)

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de processo autuado com vista à responder questionamentos encaminhados pela Corregedoria do Ministério da Fazenda inerentes às consequências disciplinares decorrentes da adesão à movimento grevista deflagrado no serviço público, essencialmente no tocante aos seguintes aspectos:

(1) Em dias de greve, a notificação individual de servidores para manterem atividades prioritárias, sem que tais atividades tenham sido pactuada anteriormente pelo sindicato, mas que não constem da lista do artigo 10 e implicações (artigos 9 e 11) da Lei nº 7.783/89, pode ser considerada forma de assédio moral?

(2) Em dias de greve se mantém o vínculo hierárquico entre servidor e chefia, ou seja, não se tratando de atividade essencial conforme especificada em lei, o servidor continua obrigado a cumprir o dever de hierarquia e obediência diante da chefia?

(3) Em dia de greve, caso o servidor se recuse a cumprir ordem hierárquica, isso poderia caracterizar descumprimento de ordem superior (artigo 116, IV, da Lei 8.112/90)?

(4) Caso ocorra eventual prejuízo ao erário em consequência do movimento grevista sem que a administração tenha indicado em fase anterior as atividades essenciais do órgão, isso poderia configurar improbidade administrativa apta a deflagrar procedimento disciplinar?

#### **4. ANÁLISE**

4.1. Inicialmente, é importante ressaltar que a questão da greve no serviço público foi enfrentada recentemente pela Corregedoria Geral da União-CRG por meio da Nota Técnica nº

1014/2024/CGUNE/DICOR/CRG. Ainda que a manifestação citada não tenha correlação fática absoluta com os questionamentos a serem respondidos neste momento, tendo sido publicada, inclusive, em momento anterior à deflagração do movimento grevista pela carreira de Finanças e Controle, fato é que as razões jurídicas que a embasaram permanecem inalteradas e possuem relevância para as questões aqui enfrentadas, razão pela qual merecem ser lembradas.

4.2. Assim, conforme expostos na Nota Técnica nº 1014/2024/CGUNE/DICOR/CRG,

"4.1 Há que se pontuar, desde o princípio, que o direito de greve do servidor público é direito fundamental, constitucionalmente garantido expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, conforme artigo 37, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988.

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:

[...]

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

4.2 Ocorre que o dispositivo supracitado está conceitualmente elencado dentre as normas constitucionais de eficácia limitada, ou seja, tem eficácia mediata, dependendo assim da edição de lei regulamentadora para que tenha plena efetividade. A mora legislativa, a qual obstava o exercício do indigitado direito, acarretou o ajuizamento de diversas ações judiciais cujo objeto era permitir o seu exercício, a despeito da ausência da norma necessária para tanto.

4.3 Assim, tendo em vista a omissão legislativa em regulamentar a questão do direito de greve do servidor público, o Supremo Tribunal Federal - STF, ao julgar os Mandados de Injunção de nº 670 e nº 708, ambos de relatoria do ministro Gilmar Mendes, e Mandado de Injunção nº 712, de Relatoria do Ministro Eros Grau, concedeu ao Congresso Nacional o prazo de 60 dias para que o legislasse sobre a matéria. Além disso, estabeleceu que enquanto não houvesse a edição da norma, seria aplicado aos servidores públicos as disposições da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, lei esta que rege os movimentos parciais dos trabalhadores da iniciativa privada. Ocorre que tal norma não foi editada até os dias atuais.

4.4 Conforme menciona SARLET (2012, p. 76)<sup>[1]</sup>, em sua análise às decisões do STF, o direito de greve do servidor público é um direito fundamental de cunho instrumental, uma vez que se trata de direito que assegura as condições de lutar legitimamente pela efetividade de outros direitos. Assim, qualquer medida que tenha como objetivo tolher o exercício de direito de tamanha grandeza deve ser prontamente repelida e declarada ilegal, dado que macula o exercício de inúmeros outros direitos constitucionalmente garantidos.

4.5 Na atualidade, aos servidores públicos é garantido o exercício do direito de greve, com ressalvas aos servidores de carreiras policiais (uma vez que desempenham atividades ligadas à segurança pública), sendo tal exercício regido pela Lei nº 7.783/89, conforme determinado pelo STF. Contudo, referida lei não é aplicada de forma irrestrita, ao menos é esse o entendimento do próprio STF, dado que conforme apontou o Ministro Eros Grau em seu voto, cujos trechos vão abaixo transcritos, o direito de greve do servidor deve atender ao princípio da continuidade do serviço público, razão pela qual a paralisação das atividades não pode dar-se de forma integral.

[...] 8. Na relação estatutária do emprego público não se na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público. manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses

dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público.

9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social.

10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa.

11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício.

12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura.” coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura.”

(Mandado de Injunção n. 712/DF)

4.6 Ao interpretar a Lei de Greve, a doutrina majoritária estabelece que, em princípio, a greve implicaria suspensão da relação jurídica de trabalho, de modo que:

- (1) não é obrigatório o pagamento de salários;
- (2) não é obrigatória a prestação do trabalho;
- (3) o tempo de serviço não é computado.

4.7 Entretanto, o entendimento apresentado não é inflexível, visto que a própria Lei de Greve abre a possibilidade de o instrumento normativo que coloca fim ao movimento (seja ele acordo, convenção, laudo arbitral, decisão da Justiça do Trabalho) converter a suspensão em simples interrupção da prestação laboral, o que geralmente acontece na prática "juslaboral" e evita o desconto dos dias parados (SCHLOTTFELDT e DUTRA, 2022, *apud* DELGADO, 2019)<sup>[2]</sup>.

4.8 Dadas as peculiaridades da relação jurídica estabelecida entre os servidores públicos e o Estado, havia grande debate quanto à possibilidade do desconto dos dias parados em razão de greve. Sendo que esse tema foi enfrentado em 2016, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) no 693.456. Neste restou decidido que,

“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”.

4.9 A decisão referenciada importa para a situação ora analisada, para além dos aspectos financeiros, por reiterar que **durante o período de greve o vínculo funcional está suspenso**, mesmo tratando-se de servidor público. Assim, **não há prestação de serviços no período de greve, sendo um direito de não prestar atividade laboral garantido dentro do direito de greve. Ressalvam-se apenas os serviços tidos como essenciais, aos quais é vedada e paralisação integral para que assim não ocorra a interrupção da totalidade dos serviços públicos prestados.**

4.10 Abre-se, então, uma nova discussão, também já submetida ao Poder Judiciário, qual seja, a extensão do conceito de serviços essenciais quando se trata de serviços públicos.

4.11 Fato é que a **Lei nº 7.783/89 elenca quais são os serviços essenciais cuja manutenção de percentual mínimo deve ser provida durante às paralisações grevistas**. Contudo, como já mencionado, essa lei originalmente objetivava alcançar somente a iniciativa privada, tendo sido estendida ao Poder Público por necessidade de regular-se uma lacuna decorrente da omissão legislativa. Ocorre que muito se sustentou que ao falar-se de serviço público, toda atividade é por sua natureza essencial, dado que ao Estado é atribuído o dever de zelar pelo interesse público e sua indisponibilidade.

**4.12 Com base na concepção de que todo e qualquer serviço público é essencial, a União editou o Decreto nº 7.777/2012, cujo intuito era impingir aos movimentos paredistas a**

**manutenção de percentual mínimo em todas as atividades públicas.** Caso isso não for realizado, o decreto autoriza ao Poder Público a celebração de convênios para compartilhamentos da execução de atividades ou serviços com os Estados, Distrito Federal ou Municípios e, ainda, contratação de mão de obra de forma emergencial, sem concurso público.

**4.13 O STF analisou essa questão no ano de 2022, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4857, para firmar o entendimento de que considerar todo e qualquer serviço público como essencial é aniquilar o próprio direito constitucional de greve.**

“A aplicação do Decreto n. 7.777/2012 a qualquer atividade e serviço público esvaziaria a eficácia do direito de greve, pois, como alegado pela autora, permitiria que a ausência de prestação de serviços públicos decorrente da greve fosse esvaziada pela celebração de convênios, tornando inócua a atuação grevista dos servidores, fragilizando aquele direito e debilitando a força reivindicatória dos servidores.

[...]

Pelo exposto, voto pela procedência parcial da ação para dar interpretação conforme ao Decreto n. 7.777/2012 assentando que as medidas dispostas no decreto questionado **podem ser aplicadas somente para garantir a continuidade de atividades e serviços públicos essenciais dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais.**”

4.14 Evidente que o intuito da greve é gerar dificuldades ao empregador, público ou privado, não apenas de ordem financeira, mas também organizacional, para que assim se vislumbrem as benesses da negociação para melhoria nas condições de trabalho. Sem estes subterfúgios o movimento grevista perde sentido e eficácia.

4.15 A Lei nº 7.783/89 lista os serviços essenciais em seu artigo 10, e dentre estes não está a atividade correcional. Assim, em que pese toda sua relevância, ao menos para fins de manutenção de quantitativo mínimo em períodos de paralisação greves, a atividade correcional não está dentre aquelas conceituadas como inadiáveis.

Lei nº 7.783/89

[...]

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; ([Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019](#))

XI- compensação bancária.

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; ([Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019](#))

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na [Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 \(Estatuto da Pessoa com Deficiência\)](#); e ([Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019](#))

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. ([Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019](#))

XV - atividades portuárias. ([Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020](#))

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

[...]

4.3. Vê-se que dos questionamentos apresentados, os quais estão listados no sumário executivo desta nota, consideramos que se tais não estão prontamente respondidos pela fundamentação trazida na Nota Técnica nº 1014/2024/CGUNE/DICOR/CRG, a qual foi pautada nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - STF quando da análise de normativas envolvendo greve no serviço público federal, nela se encontra a base principiológica necessária para conferir, se não um entendimento pontual e definitivo, ao menos o mais adequado, pautado essencialmente na boa-fé e moralidade administrativa. Vejamos.

4.4. Quanto à indagação sobre se "em dias de greve, a notificação individual de servidores para manterem atividades prioritárias, sem que tais atividades tenham sido pactuadas anteriormente pelo sindicato, mas que não constem da lista do artigo 10 e implicações (artigos 9 e 11) da Lei nº 7.783/89, pode ser considerada forma de assédio moral?", tem-se como salutar invocar novamente a decisão do STF, proferida na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4857**, para uma compreensão sistêmica e evolutiva das considerações lançadas ao final. Na ocasião, ao analisar o conteúdo do **Decreto nº 7.777/2012**, a Corte Superior considerou a necessidade de conferir uma interpretação conforme à Constituição Federal ao texto do normativo, dado que este instrumento normativo elastecia as hipóteses de serviços considerados essenciais para além daqueles previstos no art. 10 da Lei nº 7.783/89.

4.5. Replique-se a manifestação do Ministro Luis Roberto Barroso, ao acompanhar o voto da relatora, quando do julgado da ADI 4857:

"Acompanho a Ministra Cármen Lúcia na procedência parcial à presente ação direta, de modo a conferir interpretação conforme a Constituição ao Decreto 7.777/2012. Como destacado pela Ministra Relatora, as medidas autorizadas pelo decreto para mitigar a greve de servidores públicos federais somente podem ser aplicadas aos serviços públicos essenciais, nos termos descritos pelo art. 10 da Lei 7.783/1989. Isso porque, caso aplicadas de forma ampla a todas as atividades do Poder Público, esvaziaram o direito de greve dos servidores públicos (art. 37, VII, da Constituição)."

4.6. Certo que há uma mora legislativa em regulamentar por meio de lei formal a greve no serviço público, situação que acarreta a aplicação da lei de greve instituída para reger movimentos parciais na iniciativa privada ao serviço público, o que por óbvio gera transtornos próprios do distanciamento decorrente das bases em que se fundam essas atividades (serviço público x iniciativa privada). Diante das dificuldades, a União tentou, por meio de decreto, corrigir as distorções desta aplicação normativa subsidiária essencialmente no tocante à definição do que é ou não serviço essencial. Contudo, o STF entendeu que essa normativa continha texto inconstitucional cuja interpretação demandava adequação, nos moldes já mencionados.

4.7. O ponto que aqui mostra-se crucial é considerar que se um decreto executivo não pode elastecer quais são os serviços essenciais cujo quantitativo mínimo deve permanecer em funcionamento durante o período de greve, certo que também não poderia fazê-lo por meio de acordo sindical ou, menos ainda, por ato interno do Poder Público. Há necessidade de atentar-se para a hierarquia das normas, tendo o STF entendido que este elastecimento somente seria legítimo se efetivado por meio de lei.

4.8. No mais, ainda que o quantitativo indagado na consulta estivesse dentre as atividades listadas na Lei nº 7.783/89, haveria a necessidade de diligência do Poder Público perante o ente sindical em busca de solucionar eventual ausência de pactuação da manutenção do percentual mínimo em trabalho. Não parece razoável que o servidor "escolha" o que é essencial, ou que organize dentre seus pares quem manterá as atividades. Certo que há meios disponíveis para além dos consensuais quanto à fixação destas atividades e seus percentuais cujo dever de manutenção em atividade se impõe.

4.9. Pontualmente, quanto à indagação referente à caracterização de dano moral, tal é por demais abstrata. Para caracterização deste ilícito funcional há necessidade de avaliação do que ocorreu no caso concreto e seus reflexos fundamentalmente para a vítima, ofendendo sua dignidade e degradando o ambiente laboral, conforme exarado também na NOTA TÉCNICA Nº 93/2024/CGUNE/DICOR/CRG,

"4.3.8 De todos os conceitos e definições analisados, podem-se extrair três elementos minimamente estáveis, que devem necessariamente ser verificados para constatar-se a ocorrência efetiva de assédio moral. Primeiramente, trata-se de uma ação ou de um conjunto de ações, de conduta(s) comissiva(s) – com a ressalva do assédio moral organizacional, também caracterizado a partir de omissões, como transcrito no item 4.3.5 –, normalmente reiteradas, mas sem prejuízo de

que condutas isoladas muito ofensivas, humilhantes ou degradantes também possam ser colocadas como tal.

4.3.9. O segundo elemento caracterizador do assédio moral é a ofensa à dignidade de alguém, agente público (subordinado ou não do responsável pela conduta) ou colaborador da Administração Pública (como é o caso de funcionários ou funcionárias terceirizadas, por exemplo). Note-se que, para a configuração do assédio, é necessário apenas o efeito de ofensa à dignidade, não sendo essencial para a configuração do tipo infracional o dolo específico de ofender a dignidade de alguém. Entretanto, esse dolo específico da conduta (intenção de humilhar, atingir a dignidade da vítima), embora não seja essencial para a conceituação do assédio, assume papel determinante na apuração da gravidade da conduta.

4.3.10. Por fim, o terceiro elemento caracterizador do assédio moral é o efeito (mais uma vez, valem as considerações sobre dolo específico tecidas no item 4.3.9) de degradação do ambiente ou das relações de trabalho, o que inevitavelmente gera consequências danosas ao desenvolvimento profissional da vítima, à qualidade de vida no trabalho das pessoas que exercem suas funções no ambiente deteriorado e, por consequência, à qualidade do serviço público prestado."

4.10. Já em relação ao questionamento sobre se "em dias de greve se mantém o vínculo hierárquico entre servidor e chefia, ou seja, não se tratando de atividade essencial conforme especificada em lei, o servidor continua obrigado a cumprir o dever de hierarquia e obediência diante da chefia?" e se "em dia de greve, caso o servidor se recuse a cumprir ordem hierárquica, isso poderia caracterizar descumprimento de ordem superior (artigo 116, IV, da Lei nº 8.112/90)", temos que os fundamentos da Nota Técnica nº 1014/2024 respondem a indagação, dado que sacramentado que em dias de greve há suspensão do contrato de trabalho. Assim, não há prestação de serviço e não há pagamento de salário. Este inclusive é o fundamento para o desconto dos dias de greve, conforme manifestação do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456 RJ, ao qual foi conferida Repercussão Geral, fixando-se a tese de que,

“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”.

4.11. Tudo isso acrescido ao já sacramentado no direito constitucional, de ordem fundamental, ao exercício de greve leva à conclusão de que a atividade grevista não pode ser tida abstratamente como infração funcional, o que evidentemente fica afastado em casos de decretação judicial de ilegalidade do movimento. Se assim não fosse, o temor de sanção disciplinar aniquilaria o próprio direito, o que não é admissível, dada proteção constitucional conferida ao instituto.

4.12. Por fim, quanto à indagação sobre se "caso ocorra eventual prejuízo ao erário em consequência do movimento grevista sem que a administração tenha indicado em fase anterior as atividades essenciais do órgão, isso poderia configurar improbidade administrativa apta a deflagrar procedimento disciplinar?", tem-se que a improbidade administrativa é infração disciplinar de conteúdo bastante específico, essencialmente após as reformas promovidas em 2021, por meio da Lei nº 14.230/21, a qual efetivou profundas alterações no texto da Lei nº 8.429/92.

4.13. Certo que para a caracterização de ato de improbidade administrativa há que se comprovar dolo específico, seja de enriquecimento ilícito, dano ou violação de princípios, não bastando a mera liberalidade do agente em praticar a conduta. Além disso, no que se refere ao art. 11, da Lei nº 8.429/92, há necessidade de que a conduta corresponda àquelas expressamente elencadas no texto da norma (rol taxativo e não mais exemplificativo), não se evidenciando tal tipificação na conduta abstratamente apresentada, ou seja, na mera adesão à movimento grevista.

## 5. CONCLUSÃO

- 5.1. Ante todo o exposto, recomenda-se a reiteração e fixação dos entendimentos que seguem:
- a) o direito de greve do servidor é direito fundamental constitucionalmente garantido;
  - b) é atribuição da autoridade competente adotar, durante o período de exceção caracterizado pela greve, medidas que permitam o andamento dos serviços essenciais em quantitativos mínimos, observado para tanto as previsões legais quanto à definição do que seja serviço essencial;
  - c) a caracterização de eventual dano moral em razão de solicitação, em dias de greve,

para que o servidor mantenha atividades tidas como prioritária demanda análise do caso concreto, não podendo ser firmada abstratamente;

d) no período de greve, para aqueles que aderem ao movimento, há suspensão do contrato de trabalho, razão pela qual as obrigações funcionais ficam abrandadas, assim como a subordinação hierárquica, ressalvadas exceções decorrentes da decretação judicial de ilegalidade do movimento;

e) recusa em cumprir ordem hierárquica, ressalvadas situações excepcionais de ilegalidade do movimento, não caracterizam infração funcional diante da garantia constitucional do exercício ao direito fundamental de greve;

f) a caracterização de ato de improbidade administrativa exige comprovação de dolo específico de dano, o que é incompatível com a mera vontade de adesão ao movimento de greve, ainda que eventuais prejuízos venham a ser suportados pelo Poder Público.

5.2. Por fim, resta consignar que a consulta posta refere-se especificamente à carreira de finanças e controle, da qual fazem parte todos os servidores públicos vinculados a linha hierárquica de análise desta Nota Técnica, tenham eles aderido ao movimento de greve ou não. Assim, para que não se alegue eventual ausência de impessoalidade no trato do presente tema, sugere-se a submissão deste conteúdo à Consultoria Jurídica junto à CGU.

5.3. À consideração do Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos.

---

[1] SARLET, Ingo Wolfgang. O direito de greve do servidor público como direito fundamental na perspectiva da Constituição Federal de 1988. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, v. 78, n. 2, p. 72-83, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/31421>. Acesso em: 5 abr. 2024.

[2] SCHLOTTFELDT, Shana; DUTRA, Renata Queiroz. A greve dos servidores públicos civis em face das reformas de austeridade: um direito constitucional em disputa. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 61-88, abr./jun. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril\\_v59\\_n234\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p61)

---



Documento assinado eletronicamente por **ALINE RODRIGUERO DUTRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/10/2024, às 11:19, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3372473 e o código CRC 340135C0



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2786/2024/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 03/10/2024, às 14:57, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3378951 e o código CRC B13ECB02

**Referência:** Processo nº 00190.108790/2024-66

SEI nº 3378951



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2786/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3372473), aprovada pelo Despacho CGUNE 3378951.
2. Encaminhe-se à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União, com sugestão de envio à CONJUR, para manifestação.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 03/10/2024, às 16:29, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3380027 e o código CRC 66803131

**Referência:** Processo nº 00190.108790/2024-66

SEI nº 3380027



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2786/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3372473), aprovada pelos Despachos CGUNE 3378951 e DICOR 3380027.
2. Encaminhe-se à CONJUR para manifestação..



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 18/11/2024, às 16:40, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3380065 e o código CRC 21475FE3

**Referência:** Processo nº 00190.108790/2024-66

SEI nº 3380065