



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

### Nº 175, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto à autorização para o serviço extraordinário, à concessão do auxílio-transporte, do adicional noturno e dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais, nos termos da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, e dá outras providências.

**AUTORIA:** Senador Jean Paul Prates (PT/RN)

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

# PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que *estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto à autorização para o serviço extraordinário, à concessão do auxílio-transporte, do adicional noturno e dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais, nos termos da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, e dá outras providências.*

SF/20073.24972-29

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Fica sustado, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a Instrução Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que *estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto à autorização para o serviço extraordinário, à concessão do auxílio-transporte, do adicional noturno e dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais, nos termos da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, e dá outras providências.*

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

A Instrução Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, foi editada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com o objetivo de orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto à autorização para o serviço extraordinário, à concessão do auxílio-transporte, do adicional noturno e dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais, em função da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

De fato, a pandemia que o Brasil e mundo enfrentam atualmente impôs aos órgãos estatais a adoção de diversas medidas, visando reduzir ou mitigar os efeitos da doença, especialmente, prevenir a sua propagação.

No âmbito do Governo Federal, foi editada a Lei nº. 13.979/2020, que estabeleceu, como medidas para enfrentamento da crise relacionada ao novo coronavírus, o isolamento social e a quarentena. Como consequência natural desta opção, muitos trabalhadores tiveram de se submeter ao regime de teletrabalho ou ao de turnos alternados de revezamento, como forma de dar-se continuidade aos serviços públicos no período de isolamento.

Para regular essa situação, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização do Ministério da Economia editou inicialmente a Instrução Normativa (IN) nº 19/2020, que, posteriormente, foi alterada pelas IN nº 21/2020 e IN nº 27/2020. Em seu conjunto, essas três instruções normativas organizam a vida do servidor colocado em prestação de serviços remotamente, sempre a partir do interesse público da Administração.

A IN 27/2020, por exemplo, determina que a critério da chefia, “poderá ter a frequência abonada o servidor ou empregado público que, em razão da natureza das atividades desempenhadas, não puder executar suas atribuições remotamente” (artigo 6º-D e parágrafo único), com a expressa ressalva de que a autoridade máxima da unidade optasse por adotar o regime de trabalho remoto ou de turnos alternados de revezamento. O § 2º do art. 6º da IN 21 estabelece que “A adoção de quaisquer das medidas previstas no caput **ocorrerá sem a necessidade de compensação de jornada e sem prejuízo da remuneração**”.

Ocorre que, em seguida, os servidores federais foram surpreendidos com a Instrução Normativa nº. 28, de 25 de março de 2020, que, na contramão de todas as anteriores, previu, para os servidores que estivessem sob o regime de trabalho remoto, ou sob o de turnos alternados de revezamento, enquanto perdurar o mencionado estado de emergência em saúde pública, a suspensão dos seguintes benefícios:

- a) horas extras;
- b) auxílio-transporte;
- c) adicionais ocupacionais de insalubridade e periculosidade;
- d) gratificação por atividades com raios-x ou substâncias radioativas e do adicional de irradiação;
- e) adicional por trabalho noturno, exceto para aqueles que comprovarem a prestação do serviço noturno remoto das 22 horas às 5 horas;

SF/20073.24972-29

f) o cancelamento, a prorrogação e a modificação de férias já programadas pelos servidores e empregados públicos abrangidos pelo referido normativo; e

g) a reversão de jornada para os servidores que optaram por jornada reduzida.

Para piorar, em 30 de março de 2020, foi enviada mensagem por meio do Sistema SIAPE a todos os órgãos da Administração Federal determinando que cada um informasse ao Ministério o registro no cadastro dos servidores de ocorrência identificada como “387 – Trabalho Remoto Coronavírus (COVID-19)”, com a intenção de “suspenso de forma automática os pagamentos das rubricas de serviço extraordinário, auxílio-transporte e os adicionais noturno e ocupacionais”.

A olhos nus se vê que a IN nº 28/2020 exorbita o poder regulamentar da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização do Ministério da Economia.

Em primeiro lugar, é preciso reafirmar que os servidores não escolheram o regime de teletrabalho. Foram obrigados a esse regime em função da pandemia e das decisões do próprio governo, como parte das estratégias de combate à transmissibilidade da COVID19.

A IN nº 28/2020, ao buscar restringir o direito de acesso do servidor aos adicionais que menciona, o faz como se os servidores tivessem escolhido o regime de trabalho.

Em verdade, a pandemia da Covid-19 não autoriza a Administração a deixar de pagar os adicionais ocupacionais (insalubridade, periculosidade e radiação ionizante) e o auxílio-transporte, nem impossibilita a remarcação de férias ou a reversão de jornada pelo servidor, como pretende a IN 28/2020.

O trabalho regular do servidor que esteja, temporariamente e por determinação do Estado, em regime de teletrabalho ou de turnos alternados de revezamento, não alterou a sua configuração regular, tendo apenas ocorrido uma situação momentânea e transitória de afastamento do seu local de trabalho ou do seu regime regular de trabalho. Uma vez cessado o momento excepcional, porém, o servidor retornará ao mesmo cargo e lotação, submetido às mesmas situações anteriores ao momento excepcional, de modo que, efetivamente, o quadro que autoriza o pagamento dos adicionais em questão não cessou.

Além disso, a IN nº 28/2020 padece de fundamento legal e constitucional. Trata-se de mero normativo interno à Administração, desprovido de fundamento de validade. Veja-se, o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 3º, da Lei nº. 13.979/2020, em cumulação com o art. 44, da Lei nº. 8.112/90:

“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências,

SF/20073.24972-29

dentre outras, as seguintes medidas: [...]

**§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.**

**§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.”**

Art. 44. O servidor perderá: [...]

Parágrafo único. **As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.**

Como se vê, a legislação aplicável ao momento atual (Lei nº 13.979/20), aprovada em 06 de fevereiro de 2020, é clara ao definir que eventual ausência do trabalho será considerada falta justificada ao serviço público, a qual, por ser decorrente de caso fortuito ou força maior, podem ser até mesmo compensadas e consideradas como efetivo exercício.

O que dizer, então, do caso dos servidores que, no lugar de faltarem ao serviço e terem a necessidade de compensar eventuais faltas, estão em pleno exercício dos seus trabalhos e apenas não o estão exercendo nas mesmas condições que anteriormente?

Ora, os servidores estão em efetivo exercício e, em razão disso, não podem sofrer qualquer tipo de perda remuneratória, sob pena de se estar a vulnerar até mesmo o princípio constitucional da irredutibilidade das remunerações.

Não há, portanto, qualquer razoabilidade na determinação do Ministério da Economia.

A solução que adota na IN nº 28/2020 é a de retirar valores de despesas vinculadas com gastos de pessoal, já previstas no orçamento da União Federal, de modo a fazer recair sobre cada servidor individualmente um efeito ainda mais severo de toda essa crise, eis que terá de enfrentar um momento de total excepcionalidade com uma remuneração diminuída por meio de ato administrativo interno do Poder Executivo.

A IN nº 28/2020 exorbita o poder regulamentar também no que toca à modificação do período de férias dos servidores que já as tivessem programado para o período atual de isolamento forçado. O que se pretende com a medida em questão é contabilizar como se de férias se tratasse o período atual de isolamento que foi determinado a todos, os quais devem permanecer isolados nas suas casas, em momento de extrema tensão por conta de uma questão relevante de saúde pública.

A determinação é uma afronta direta ao direito previsto nos arts. 7º, XVII e 39, § 3º, da Constituição Federal, que preveem aos servidores públicos o direito ao gozo de férias anuais remuneradas.

O período de isolamento social a que todos estão submetidos agora não se enquadra, sob nenhuma perspectiva, no conceito de férias. Não há, efetivamente, um descanso por parte do servidor, que, caso tenha tal período efetivamente computado como de férias, estará obrigado a usufruir do seu período de descanso num momento em que está submetido a um nível altíssimo de preocupação e, ainda, obrigado a permanecer isolado dentro de casa.

Além de desarrazoados, a IN nº 28/2020, no tocante às férias, também viola o artigo 80, da Lei nº. 8.112/90:

“Art. 80. As férias somente poderão ser interrompidas por motivo de calamidade pública, comoção interna, convocação para júri, serviço militar ou eleitoral, ou por necessidade do serviço declarada pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

Parágrafo único. O restante do período interrompido será gozado de uma só vez, observado o disposto no art. 77.”

Ora, a previsão legal existente no tocante às férias, em períodos de calamidade pública, é o de eventual interrupção das férias concedidas, com determinação do retorno do servidor à atividade e com concessão posterior do período no qual as férias não foram efetivamente gozadas. Não há, porém, nenhuma autorização legal que fundamente a obrigatoriedade de que férias anteriormente programadas para um período de calamidade sejam, automaticamente, computadas como se de efetivas férias se tratassem.

As modificações trazidas pela IN nº 28/2020 (art. 7º) também afrontam a legislação vigente no que tange a reversão de jornada. Trata-se de um direito prevista no art. 5º da Medida Provisória nº. 2.174-28/01, que possui força de lei. *In verbis*:

“Art. 5º É facultado ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional, ocupante exclusivamente de cargo de provimento efetivo, requerer a redução da jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta semanais para seis ou quatro horas diárias e trinta ou vinte horas semanais, respectivamente, com remuneração proporcional, calculada sobre a totalidade da remuneração. [...]”

§ 3º A jornada reduzida poderá ser revertida em integral, a qualquer tempo, de ofício ou a pedido do servidor, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade da administração, ressalvado, em qualquer hipótese, o disposto no parágrafo único do art. 16. [...]”

SF/20073.24972-29

A MP nº 2.174-28/01 foi expressa a autorizar, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade da Administração, a reversão da jornada eventualmente reduzida por servidor. A IN nº 28/2020, porém, efetivamente revoga momentaneamente o dispositivo em questão, numa verdadeira regulamentação *contra legem*.

Por tudo isso, fica claro que a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, por meio da IN nº 28/2020, pretende utilizar a excepcionalidade do momento para a extrapolação seu poder regulamentar, por meio da edição de um ato administrativo que vai de encontro, efetivamente, ao que dispõe a legislação aplicável à matéria.

Diante do exposto, demonstrada que a Instrução Normativa nº 28/2020 exorbita o poder regulamentador da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização do Ministério da Econômica, cabe ao Congresso Nacional aplicar os termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, e sustar os efeitos da referida IN.

Sala das Sessões,

**Senador Jean Paul Prates**

**PT/RN**

SF/20073.24972-29

# **LEGISLAÇÃO CITADA**

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - inciso V do artigo 49
  - parágrafo 3º
- urn:lex:br:federal:lei:1920;13979  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1920;13979>
  - parágrafo 3º do artigo 3º
  - parágrafo 4º do artigo 3º
- Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990 - Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União; RJU; Lei dos Servidores Públicos - 8112/90  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8112>
  - artigo 44
  - artigo 80
- Lei nº 13.979 de 06/02/2020 - LEI-13979-2020-02-06 - 13979/20  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2020;13979>
- urn:lex:br:federal:medida.provisoria:1901;2174-28  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:1901;2174-28>
  - artigo 5º