



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 538, DE 2012 (nº 2.304/2009, na Câmara dos Deputados)

Susta a aplicação do Memorando-Circular Conjunto nº 01/INSS/PFE/DRH, de 30 de junho de 2009, do Instituto Nacional do Seguro Social - Ministério da Previdência Social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação do Memorando-Circular Conjunto nº 01/INSS/PFE/DRH, de 30 de junho de 2009, do Instituto Nacional do Seguro Social - Ministério da Previdência Social, estabelecendo-se que as faltas dos servidores da autarquia que tiveram suas atividades paralisadas nos meses de junho e julho de 2009, em decorrência de movimentos reivindicatórios, sejam classificadas como greve (Código 95).

Parágrafo único. Os valores descontados dos salários dos trabalhadores pelos dias parados em razão da paralisação referida no caput devem ser resarcidos mediante a compensação comprovada de horas de trabalho.

Art. 2º Fica anistiada a totalidade da multa judicial aplicada à Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, em função do movimento grevista ocorrido nos meses de junho e julho de 2009.

Parágrafo único. A anistia da multa judicial a que se refere o caput deste artigo é extensiva aos sindicatos representativos de servidores do Instituto Nacional do Seguro Social filiados à Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.304, DE 2009**

Susta a aplicação do Memorando-Circular Conjunto nº 01/INSS/PFE/DRH, de 30 de junho de 2009, do Instituto Nacional do Seguro Social - Ministério da Previdência Social e concede anistia da multa judicial aplicada à Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, em função do movimento grevista ocorrido em junho/julho de 2009;

### **CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º.** Fica sustada a aplicação do Memorando-Circular Conjunto nº 01/INSS/PFE/DRH, de 30 de junho de 2009, do Instituto Nacional do Seguro Social – Ministério da Previdência Social, estabelecendo-se, em consequência, que as faltas dos servidores do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, que paralisaram suas atividades nos meses de junho e julho de 2009, em decorrência de movimentos reivindicatórios, sejam classificadas como **greve (código 95)**.

**Art. 2º.** Fica anistiada a totalidade da multa judicial aplicada à Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, em função do movimento grevista ocorrido nos meses de junho e julho de 2009.

**Art. 3º.** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

#### **Justificativa**

No dia 08 de junho de 2009, a Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, oficiou ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Previdência Social, Sr. José Pimentel e ao Exmo. Sr. Presidente do INSS, Sr. Valdir Moysés Simão, comunicando-os, dentro dos prismas legais e constitucionais, a deliberação, nacional, de estado de greve no seguro social e greve por tempo indeterminado a partir de 16 de junho de 2009.

Ato contínuo, o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, ingressou com uma Medida Cautelar preparatória no Superior Tribunal de Justiça – STJ, com vistas a suspender o estado de greve e a deflagração do movimento democrático constitucionalmente assegurado aos servidores, além de colher a ilegalidade e a ilegitimidade da greve.

Fulcrado na assertiva de que os servidores, por seus representantes legais não haviam cumprindo o disposto no artigo 3º da Lei nº 7.783/89, aplicável aos servidores estatutários por força da decisão adotada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal – STF em sede de Mandado de Injunção, o Ministro Relator concedeu a liminar para suspender a deflagração da greve, além de fixar multa diária à Federação Sindical, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Os servidores públicos por sua vez, diante da tentativa frustrada de negociação anterior pela categoria, com o Poder Executivo e substanciado na certeza de que adotaram todas as medidas legais, fazendo as comunicações devidas no prazo estabelecido em lei – circunstâncias que serão demonstradas no curso da ação judicial respectiva - iniciaram o movimento grevista, que resultou, entre outras medidas punitivas, com a adoção do memorando circular incompatível com o texto constitucional, que ora se visa sustar.

Ora, o art. 9º da Constituição Federal assevera que:

"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.  
(...)"

Por sua vez, o inciso VII, do art. 37 da Constituição Federal, no que diz respeito aos servidores públicos, estatui que:

"Art. 37...

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

Por sua vez, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712, o Colendo Supremo Tribunal Federal - STF, diante da mora legislativa, estabeleceu os contornos do direito de greve dos servidores públicos, fixando-o na mesma quadra dos trabalhadores em geral, conforme trechos da ementa do julgado, que se transcreve:

"(...) EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O acesso de entidades de classe à via do mandado de injunção coletivo é processualmente admissível, desde que legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano. 2. A Constituição do Brasil reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer o direito de greve --- artigo 37, inciso VII. A Lei n. 7.783/89 dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, afirmado pelo artigo 9º da Constituição do Brasil. Ato normativo de início inaplicável aos

servidores públicos civis. 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. 4. Reconhecimento, por esta Corte, em diversas oportunidades, de omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever, que lhe incumbe, de dar concreção ao preceito constitucional. Precedentes. 5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. 6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental. 7. A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve: a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve. 8. 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. 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. (...)" (g.n).

Como se observa, embora não se configure como um direito fundamental absoluto, como de resto não o é nenhum dos direitos inscritos na Constituição Federal, o direito de greve não pode ser anulado ou enfraquecido através de instrumentos administrativos e/ou judiciais incompatíveis com as garantias constitucionais que lhes dão sustentação.

A utilização de medidas administrativas - ainda que substanciadas em pronunciamentos judiciais que poderiam merecer ponderação da Administração Pública - em face até mesmo do mero anúncio de greves de trabalhadores em geral e/ou servidores públicos em especial, como instrumento de pressão e de esvaziamento dessa prerrogativa trabalhista, tem a potencialidade de frustrar o próprio direito constitucional e, nessa perspectiva, não deve ser utilizada ou, ocorrendo, não pode gerar ônus e/ou prejuízos desproporcionais e desarrazoados para os servidores.

Tem-se, dessa forma, que a punição veiculada no citado Memorando, mormente quando determina a caracterização das faltas decorrentes da paralisação como **faltas injustificadas (código 28)** e não como **greve (código 95)**, exsurge-se como medida ilegal e incompatível com as garantias insculpidas no texto da Carta Federal.

Pontuada essa realidade, consistente numa inconstitucional punição, traz-se à baila o conteúdo do inciso V, art. 49 da Constituição Federal, que prescreve:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

V – Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa."

No mesmo sentido, o art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu inciso XII, deixa expresso que:

"Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

....

XII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo."

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de legalidade e constitucionalidade do tipo

controle político. Para o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo, além de se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo, também poderá haver a adoção de outros instrumentos legais que, sem se subsumir expressamente no rol das elencações constitucionais, apresentam-se com a mesma carga de ilegalidade e exorbitância, de molde a fazer atuar o dispositivo de controle deferido ao Poder Legislativo.

Ou seja, o controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no art. 49, inciso V, da Constituição não está limitado ou se restringe às hipóteses de extração do poder regulamentar, no sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada (*disposição contra legem, extra legem ou ultra legem*) configurando violação ao princípio da legalidade e não diz respeito somente aos atos do Chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos regulamentares, abrangendo também os decretos autônomos e outros atos exorbitantes emanados da esfera do Poder Executivo.

Nessa quadra, deve ser ler o supracitado inciso V, do art. 49 da CF, de 1988 de forma ampliativa, não restrito à expressão “*atos normativos do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar*”, mas “*atos normativos no âmbito do Poder Executivo ilegais ou eivados de inconstitucionalidade direta ou indiretamente*”, no que se enquadra a realidade ora divisada no presente decreto legislativo.

Em síntese, a prerrogativa consagrada ao Poder Legislativo no inciso V do art. 49 da Lei Maior, de *sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa* justificam a iniciativa sob comento, que ora adotamos e para o qual esperamos contar com os nossos pares, com vistas a corrigir uma verdadeira injustiça, que ameaça, para além dos integrantes da categoria ora prejudicada, o próprio direito constitucional inscrito na Lei Maior.

**Sala das Comissões, em 09 dezembro de 2009.**

**Maria de Fátima Bezerra  
Deputado Federal – PT/RN**

**Paulo Roberto Galvão da Rocha  
Deputado Federal – PT/PA**

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)*

Publicado DSF, em 30/10/2012.